

LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LOS MONTES DE MARÍA: ¿VOLVER A QUÉ?

LAURA MARCELA OCHOA GUZMÁN



UNIVERSIDAD DEL NORTE

DIVISION DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

BARRANQUILLA – 2016

LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LOS MONTES DE MARÍA: ¿VOLVER A QUÉ?

LAURA MARCELA OCHOA GUZMÁN

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para obtener el título de Magíster en
Ciencia Política y Gobierno Director: Dr. Paola García Reyes



UNIVERSIDAD DEL NORTE

DIVISION DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

BARRANQUILLA – 2016

Nota de aceptación

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, _____

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
I. CAPÍTULO PRIMERO: TRANSICIONES Y JUSTICIA TRANSICIONAL	11
II. CAPÍTULO SEGUNDO: JUSTICIA TRANSICIONAL Y DERECHOS DE PROPIEDAD	22
III. CAPÍTULO TERCERO: JUSTICIA TRANSICIONAL Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA	27
i. Antecedentes	27
ii. Impactos sobre la estructura de la propiedad	34
iii. Ley de víctimas y restitución de tierras	41
IV. CAPÍTULO CUARTO: CASO MONTES DE MARÍA	49
i. Descripción del ejercicio	49
ii. Contexto	55
iii. Resultados	67
La tenencia de la tierra	67
El modelo de desarrollo	71
Ambigüedad en la propiedad	78
Pobreza rural	85
Debilidad institucional	90
V. CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFÍA	103
ÍNDICE DE GRÁFICOS	5
ÍNDICE DE TABLAS	6
ANEXOS	

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. GINI de tierras, concentración de la propiedad rural	37
Gráfico 2. Masacres y víctimas en la región de los Montes de María según perpetrador 1991 - 2005	59
Gráfico 3. Comportamiento de las variables asociadas al conflicto en los Montes de María, 1985-2011	60
Gráfico 4. Gini Montes de María 2011	68
Gráfico 5. Origen del predio	69
Gráfico 6. Uso de la tierra antes del abandono	75
Gráfico 7. Actor generador del despojo/abandono.....	76
Gráfico 8. Opositor en el proceso de restitución	77
Gráfico 9. Actores con los que se realizaron las transacciones.....	77
Gráfico 10. Existencia de documento que acreditaba la propiedad	80
Gráfico 11. Tipo de documento que acreditaba la propiedad	80
Gráfico 12. Relación jurídica con el predio según el censo.	80
Gráfico 13. Relación jurídica con el predio según sentencias.....	80
Gráfico 14. Decisión del fallo según censo.	82
Gráfico 15. Decisión del fallo según sentencias.....	82
Gráfico 16. Registro de la venta.....	83
Gráfico 17. Población en condiciones de miseria, 2005	86
Gráfico 18. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y condiciones de deficiencia promedio en la subregión Montes de María, 2005.....	87
Gráfico 19. Servicios públicos domiciliarios antes del abandono.....	88
Gráfico 20. Obras públicas construidas después de la restitución.....	88
Gráfico 21. Nivel de ingresos antes del abandono.....	89
Gráfico 22. Nivel de ingresos actuales	89
Gráfico 23. Confianza institucional.....	93
Gráfico 24. Apoyo institucional recibido	94
Gráfico 25. El programa de restitución repara lo sucedido	95
Gráfico 26. En comparación con su situación anterior al abandono/despojo, ¿la restitución de su predio mejoró su vida?	95

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Mecanismos de justicia transicional	13
Tabla 2. Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003	34
Tabla 3. Predios y hectáreas restituidas en los Montes de María a julio 2015	47
Tabla 4. Predios y hectáreas restituidas en los Montes de María según resultado del fallo a julio 2015	48
Tabla 5. Desplazamiento, masacres y restitución en los Montes de María	63
Tabla 6. Número de hectáreas por rango de tamaño de la propiedad 2000-2009	67
Tabla 7. Propietarios por rango de tamaño de la propiedad 2000-2009	67
Tabla 8. Hectáreas restituidas vs. UAF, Montes de María	70

INTRODUCCIÓN

En situaciones de transición después de conflictos violentos o regímenes autoritarios, cualquier gobierno democrático se enfrentará a una serie de tareas en aras de garantizar la transformación política, económica y social de la estructura opresiva anterior. En línea con estos objetivos, una de las principales tareas abordadas por los estados ha sido la restauración de la propiedad y los derechos de propiedad socavados por gobiernos o actores violentos anteriores. De este mecanismo de restauración, novedoso dentro del amplio abanico de procesos implementados en el marco de la justicia transicional –JT–, me ocuparé en adelante.

En Colombia nos encontramos en un momento de alta incertidumbre frente al proceso de paz, a los derechos de las víctimas y a las decisiones trascendentales que viene adoptando el Estado, quien tiene el reto de no repetir la historia de otros procesos de JT que han fracasado en el logro de estos objetivos. De hecho, es esta preocupación la que motivó la realización de la presente investigación, la cual está inscrita dentro de un proyecto más amplio de investigación denominado “Diseños institucionales del despojo en el Caribe colombiano”, desarrollado en el marco del Programa – Red Observatorio de Restitución y Regulación de derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Norte, financiado por Colciencias”¹.

Mediante el examen de las grandes dificultades no sólo jurídicas sino también políticas que enfrenta la restitución de tierras como mecanismo novedoso de la justicia transicional,

¹ El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria es un programa de investigación financiado por Colciencias, que reúne los esfuerzos de cinco grupos de investigación de cinco universidades del país: Universidad Nacional, Universidad del Rosario, Universidad Sergio Arboleda, Universidad del Sinú y Universidad del Norte. En particular, el Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política de la Universidad del Norte viene desarrollando una propuesta de investigación sobre los mecanismos institucionales del despojo en el Caribe colombiano, con base en la identificación de problemáticas regionales y en la articulación de las organizaciones locales en sus indagaciones. A la fecha el grupo ha producido diferentes resultados de investigación que se encuentran disponibles la página web del Observatorio: www.observatoriotierras.org

la presente investigación trata de contextualizar la oposición entre la ley y la política sobre la que descansa gran parte de la implementación de estos procesos con base en el estudio de caso de los Montes de María. Esta monografía no pretende ofrecer un análisis definitivo puesto que cualquiera de los temas aquí planteados podría ser objeto de futuras investigaciones. Más bien, busca provocar debate y estimular las críticas proporcionando un análisis fundante sobre algunas de las características principales de este campo de investigación.

En este orden, en este capítulo exploraré algunas de las características centrales de la Justicia Transicional. Esto lo haré mediante el análisis de la JT como una fuerza normativa que ha dado forma a las transiciones luego de un régimen represivo o un conflicto armado. Se tendrá en cuenta, a partir de la obra de Catherine Turner (2013), la forma en que la JT involucra cuestiones de ley y de política en contextos de transición y la idea de que la ley puede ser considerada con un papel distinto y separado de la política.

En el capítulo dos me centraré en más detalle en las prioridades divergentes de la JT en el mecanismo de la restitución de la propiedad, considerando cómo estos se combinan para dar forma a una narrativa general de la JT. Aquí, examinaré la medida en que la ley es capaz de proporcionar justicia. En particular, la sección cuestionará si la justicia es reducible a la ley en las experiencias de restitución de la propiedad en las sociedades en transición.

A continuación, en el capítulo tres abordaré el proceso de restitución de tierras en Colombia, implementado en el marco de la JT del país por medio de la ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Particularmente, la división binaria entre ley y política la analizaré a la luz de la implementación de la restitución en los Montes de María, una

subregión que por su ubicación estratégica fue epicentro de las disputas, sufriendo como consecuencia los fuertes flagelos del conflicto armado colombiano.

Con base en este análisis, la investigación revelará tanto las posibilidades, como los peligros de confiar en la ley como único medio para alcanzar la JT. Si bien es claro que la ley es un medio de conseguir la justicia, es igualmente claro que la ley no puede por sí sola alcanzarla.

I. CAPÍTULO PRIMERO: TRANSICIONES Y JUSTICIA TRANSICIONAL

Mientras el ajuste de cuentas con un pasado violento y/o autoritario no es un concepto nuevo, ya sea en la ley o la política, los juicios a la Segunda Guerra Mundial en Núremberg y Tokio son el principio de la justicia transicional en el período contemporáneo. Tras estos juicios, a las comunidades nacionales e internacionales se les encargó la “obligación moral” de hacer a los infractores responsables de sus acciones (Loyle & Davenport, 2016).

Por ello, si bien a lo largo de procesos transicionales ha estado presente el interrogante de qué debe hacer la sociedad frente al legado violento, es solo en los últimos años donde ha aparecido la expresión de justicia transicional como respuesta a tal obligación, esto debido a una transformación muy importante en la manera como en la actualidad se abordan las transiciones de la guerra a la paz o de las dictaduras a las democracias. Es justamente la introducción del sustantivo “justicia” lo que constituye la novedad, pues aparece como una exigencia que cualifica de manera importante los procesos transicionales, pero que a la vez se ve profundamente determinada por tales procesos (Uprimny & Saffon, 2006).

Para Andreevska (2013) en todos los casos, los procesos transicionales incluían demandas públicas para reconocer y corregir los abusos de derechos humanos cometidos por regímenes anteriores, castigar a los autores de dichos abusos, purgar los restos del régimen anterior de sus posiciones de influencia, compensar a las víctimas de la opresión, y, finalmente, volver a escribir la historia reciente de su país. En respuesta a estos cambios políticos dramáticos que ocurrieron en América Latina, Europa Central y del Este, y África del Sur, la justicia transicional surgió tanto como un campo de prácticas y campo

de la investigación académica para abordar tales demandas. Dado que estos cambios fueron popularmente llamados "transiciones a la democracia", la gente comenzó a llamar a este nuevo campo multidisciplinario "justicia transicional". De esta manera, aun cuando se vincule el origen de la justicia transicional con los juicios de Núremberg, el término en sí no se aplicó hasta la década de 1990.

Los esfuerzos para la consecución de lo que ahora se denomina la JT durante los años 1970 y 1980 habían sido objeto de disputas políticas, con sujeción a cualquier concesión sobre derechos humanos que se pudiera obtener políticamente, en lugar de rastrear sus raíces en una obligación normativa de seguir un curso particular de acción (Teitel, 2003). El trabajo en el campo en los primeros años se componía fundamentalmente de la documentación de los esfuerzos que ya se estaban realizando en los Estados para hacer frente a los gobiernos abusivos. Fue así como con el fin la Guerra Fría el surgimiento de la JT como concepto estuvo anudado a un aparente triunfo del liberalismo, propiciando una nueva confianza que permitió consensos normativos (David, 2012) para "evitar 'que repitieran o se revivieran horrores del pasado; disuadir las violaciones futuras y restablecer la dignidad de los ciudadanos víctimas de las atrocidades (Arthur, 2009; Olsen, Payne, & Reiter, 2010).

Tales consensos normativos, a los que volveré más adelante, se convirtieron en el lenguaje dominante en que se discute el paso de la guerra a la paz o del autoritarismo a la democracia, de lo que resultó un auge en la aplicación de la JT. Según los cálculos de Payne, Olsen & Reiter (2016) en su *Transitional Justice Database Project* se han implementado cerca de 138 procesos de JT desde 1946. No obstante, dada la variación geográfica e institucional, los mecanismos de JT se concretan en el conocimiento de la verdad de los hechos ocurridos, la obtención de una reparación por concepto de ello, la judicialización de los responsables de los crímenes y la garantía de no repetición. Tales

mecanismos incluyen distintos modelos entre los que se destacan los juicios, las comisiones de la verdad, amnistías, reparaciones y políticas de conmemoración (Ver tabla 1). Con mayor frecuencia, tales mecanismos han ido ocupando un lugar central durante los cambios de régimen desde el autoritarismo hacia la democracia y en las reconstrucciones en postconflictos, atrayendo a su vez el interés de los científicos políticos alrededor de la temática del cambio político. De esta manera, aunque operando a la vez dentro de distintos marcos legales y políticos, cada uno de los regímenes de reconstrucción postconflicto, contribuyeron a la aparición de un campo conceptual general de justicia transicional (McEvoy, 2007).

Tabla 1. Mecanismos de justicia transicional

Mecanismo	Número	Países que lo han empleado
Juicios	263	84
Comisiones de la Verdad	58	40
Amnistías	712	119
Reparación	41	28
Políticas de conmemoración	42	30

Fuente: Elaboración propia a partir de Payne, L., Olsen, T., & Reiter, A. (2016).

Lo anterior sugiere un auge incuestionable de la justicia transicional, no obstante, no se puede pasar por alto el hecho de que es un campo en el que la teoría no ha podido seguir el ritmo de los desarrollos normativos y empíricos. Si bien ha habido un compromiso crítico significativo con los requisitos de la transición, resulta innegable la necesidad de garantizar una definición de la justicia transicional más ampliamente definida y llena de matices.

Para Henkin (1989) la justicia transicional tiene lugar cuando un gobierno implicado en violaciones masivas de derechos humanos es seguido por un régimen más inclinado al respeto de éstos. En su genealogía sobre el campo, Teitel (2003) asocia la justicia transicional con periodos de cambio político en los que se quiere hacer frente a conductas

represivas de regímenes predecesores. Más recientemente, académicos han conceptualizado la justicia transicional como aquellos procesos mediante los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial o represivo, bien por la finalización de un conflicto interno armado y la consecución de la paz (Uprimny R. , Saffon, Botero, & Restrepo, 2006; Roht-Arriaza , 2006).

Lo anterior podría sugerir la existencia de una relación causal entre transiciones políticas y la adopción de tales mecanismos de justicia, sin embargo, la existencia de esta causalidad es incierta. En algunos casos, los estados adoptan mecanismos como parte de los procesos de paz para trazar el camino hacia la transición como en el caso de Colombia con La Ley de Justicia y Paz. Mientras que otros casos, la justicia transicional tiene lugar mucho tiempo después de la transición como en el caso de los juicios tardíos por derechos humanos de Chile y Argentina, los cuales sugieren que la implementación de los mecanismos de justicia transicional no necesariamente coincide con la transición o con el momento en que ocurren los abusos (Olsen, Payne, & Reiter, 2010).

Las definiciones esbozadas, adicionalmente, dejan entrever dimensiones jurídicas, políticas y éticas, que suelen presentar profundas tensiones entre sí. Estas tensiones se materializan en el enfrentamiento entre los imperativos jurídicos, que muestran una tendencia hacia la exigencia del castigo a los responsables de crímenes atroces, por un lado, y las restricciones derivadas de las realidades políticas y de la necesidad de lograr transiciones exitosas para trascender la violencia, por el otro. Estas tensiones deben ser tenidas en cuenta en todo análisis que verse sobre las condiciones de posibilidad de un proceso transicional, pues ignorarlas equivale a desconocer el inmenso peso que tienen las particularidades del contexto político en el éxito o fracaso de un proceso de ese tipo.

Como discurso, la justicia transicional está repleta de antinomias u oposiciones binarias. Los más notorios de estos son los de la guerra y la paz y los de la paz y la justicia que han caracterizado los primeros debates en torno a ella. Sin embargo, también se incluyen dentro las oposiciones entre democrático y no democrático, y represivo y transformado, con la distinción entre el bien y el mal que esto implica. Del mismo modo, se encuentra la distinción entre víctima y victimario que da forma a los límites de inclusión y exclusión política en contextos de transición. Por lo tanto, la oposición está en el centro del discurso de la justicia transicional y es la base sobre la que se han desarrollado teorías (Turner, 2013). No es sorprendente entonces que la investigación y la aplicación en el campo también ha tendido a descansar en las divisiones binarias, por ejemplo, entre los modelos formales y sustantivos de la ley, y la distinción entre la ley y la política que aquí nos ocupará.

En lugar de interrogar o problematizar estas dicotomías, los estudiosos de la JT han tendido a hablar de la ley como medio de pasar de la una a la otra. La suposición que parece subyacer en gran parte de la teorización acerca de la función de la ley en la transición es que es necesario pasar de la una a la otra, de la guerra a la paz, por ejemplo (Turner, 2013). Al respecto existe en el campo de la justicia transicional un debate vibrante. Aquí, la discusión se centra, por lo general, en mecanismos formales de justicia asumiendo que la ley es la única responsables de moldear el proceso de transición. En efecto, el campo de la justicia transicional se ocupa de las concepciones ligadas a la justicia: castigo y prevención sin dar lugar a la impunidad y satisfaciendo las necesidades de justicia de las víctimas. Aquí, la justicia transicional descansa sobre lo que la teórica política Judith Shklar (1986) ha denominado “legalismo”. Este fenómeno hace referencia al reemplazo de la política, en el eje central de la justicia transicional.

Como mencioné, desde sus orígenes, la justicia transicional ha tomado la forma de un marco normativo para hacer frente a la transformación política. Esto debido a que una sociedad que ha experimentado un conflicto violento necesita un proceso de transición para hacer frente a los legados del pasado, con el fin de prevenir la violencia futura y cubrir el camino para la reconciliación y la consolidación democrática. Es sobre esta necesidad que la ley y el legalismo comenzaron a colonizar el campo (Turner, 2013). Como consecuencia de ello, la justicia transicional empezó a ser definida de forma estrecha,

tratándose exclusivamente de las respuestas judiciales a violaciones de los derechos humanos y operando junto a otros regímenes de la reconstrucción post-conflictos, tales como la construcción del Estado y la democratización que solían operar en un marco menos legal y más orientado políticamente (Turner, 2013, p. 196, traducción propia).

Así, si bien la justicia transicional comenzó a abarcar muchos de los elementos políticos que llegaron a ser subsumidos en una narrativa mucho más amplia de transición, ésta estuvo cada vez más regulada por la ley. Para Teitel (2000) la justicia operaba junto a otros mecanismos políticos en la transición, según fuera necesario para lograr una transición exitosa hacia la paz a través de la justicia. Para tal fin, el papel de la ley en situaciones posteriores a los conflictos, se alejó de los regímenes existentes y claramente definidos de legalidad hacia unos más contingentes y moldeados por las circunstancias en las que operaba. La reconceptualización del derecho como fluido y capaz de proporcionar un marco para la transformación, sentó aún más las bases de la dominación del campo por la ley puesto que una vez que la rigidez tradicional de la ley y los procesos legales fue atenuada, casi cualquier reforma o iniciativa transformadora podía justificarse bajo el manto de la ley (Teitel, 2000).

Con la emergencia de este modelo de justicia transicional llegó una fuerza de exclusión mediante la cual aquellos que buscan una reparación deben hacerlo en su lenguaje. Lo anterior, lo resume Turner (2013), al señalar que:

Cuando un concepto o forma de ver el mundo se coloca en el centro del significado y en prioridad sobre todas las otras formas de pensar, el efecto es marginar o excluir todas las demás formas de interpretar el significado. La búsqueda del concepto fundamental se convierte en una búsqueda de la verdad absoluta que puede legitimar la acción posterior. Esta se caracteriza por la creencia de que hay un significado evidente de la justicia, y una manera correcta para conseguirla, y los enfoques alternativos son marginados del debate (Turner, 2013, págs. 198-199, traducción propia).

La característica unificadora de este modelo de justicia transicional sienta sus bases en la idea de que la ley puede ser un medio para alcanzar la justicia. Aquí, la JT se basa en la paradoja de “tratar de abordar los fallos anteriores de la ley mediante su reemplazo por la ley” (Turner, 2013, pág. 199). Mientras que la JT puede operar en contextos en los que la ley y el orden se han quebrantado, en muchas sociedades en conflicto/represión lo que está en cuestión no es la existencia de la ley, sino más bien su legitimidad a los ojos de la población. Para tratar de mediar este conflicto, al papel de la ley en la transición le ha sido conferido un significado especial en la medida en que mantiene la estabilidad y la continuidad del 'estado de derecho' (Teitel 2000).

Las denominadas "cualidades seductoras de análisis legalista" de McEvoy (2007) contribuyen a tal fin. El autor sostiene que “las afirmaciones de que el imperio de la ley hace referencia a valores y prácticas tales como la justicia, la objetividad, la uniformidad, la racionalidad, etc. son apreciados sobre todo en tiempos de profunda transición social y política” (McEvoy 2007, p. 417) como una fuente clave de legitimidad democrática en la

medida es que es vista como un medio de trascender el conflicto político existente. Donde hay un choque, lo que está consagrado en la ley prevalecerá. Precisamente debido al inevitable desacuerdo sobre el sentido de la justicia en las sociedades en transición, la ley interviene para sustituir a la política como base para las decisiones (Turner, 2013).

Dado que la ley se representa como la encarnación de los valores de la justicia que están ausentes de la política, la separación de la primera de la segunda se supone está diseñada para evitar la arbitrariedad, y es por eso que hay tan poca discusión sobre su necesidad. Sin embargo, el legalismo no se detiene allí, la política es considerada no sólo como algo aparte de la ley, sino como inferior a ella. Sus defensores insisten en que la búsqueda de la justicia es de alguna manera "suprapolítica" y que la asunción de nociones legales es inmune a las críticas. Se asume que la ley tiene por objeto la justicia, mientras que la política sólo se ocupa de la conveniencia, por ello la primera sería neutral y objetiva, mientras que ésta última estaría supeditada a la competencia y la ideología. La ley, siguiendo esta lógica, puede legítimamente regular la política (Shklar, 1986).

En esta idea de la ley "buena", se asume que los derechos se pueden determinar de forma independiente de la historia y, por tanto, la ley debe ser aplicable universalmente a cada individuo (Derrida, 1992). En contextos donde la aparición del lenguaje de JT podía ser vista como un golpe de fuerza o de ruptura con el orden anterior había poco o ningún cuestionamiento a este imperio de la ley. No obstante, el dilema empezaba a suscitarse a continuación como ya veremos.

A finales del siglo XX la naturaleza de las situaciones a las que se estaba aplicando la etiqueta de "transición" se había alterado de manera significativa. En lugar de tratar conflictos entre estados o dictaduras militares, la mayor parte de la actividad de la JT surgía como resultado de acuerdos de paz negociados (Bell, 2000). Las primeras transiciones de la geografía mundial representaban casos paradigmáticos marcados por

las antinomias de la guerra y la paz; democrático y no democrático por ejemplo. No obstante, el aumento de las transiciones no paradigmáticas empezó a representar nuevos desafíos en términos del alcance y la definición del campo. Como en la actualidad sucede en el caso colombiano, el proceso transicional no puede producir una transformación radical del orden social y político, ya que como sostiene Uprimny et al. (2006), el país atraviesa un proceso de justicia transicional sin transición.

Siguiendo con Uprimny et al. (2006), cuando se trata de transiciones negociadas, cuyo objetivo es dejar atrás un conflicto armado y reconstituir el tejido social, dicha transformación implica la difícil tarea de lograr un equilibrio entre exigencias jurídicas tales como los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de crímenes de guerra o de lesa humanidad y políticas, tales como las restricciones impuestas por las negociaciones de paz llevadas a cabo por los actores armados con miras a lograr la paz.

El final de un conflicto mediante un acuerdo negociado significa que no hay ganadores o perdedores claros. La aplicación de la etiqueta de la JT en sí misma, supone un juicio de valor inherente en la medida en que hace un pronunciamiento sobre los orígenes y el sustento del conflicto. En este sentido, el propio concepto de JT se revela como una fuerza externa que es ejercida sobre las sociedades postconflicto. Derrida (2003) describe cómo la potencia dominante es la que logra imponer y por lo tanto legitimar (de hecho legalizar), en un escenario nacional o mundial, la terminología y la interpretación que mejor se adapte a ella en una situación dada. Por lo tanto, en lugar de existir independientemente de la política, la JT descansa sobre estas influencias.

Para Garapón (2014) el énfasis puesto en el imperio de la ley en detrimento de la dimensión política, subraya el sentido de la amenaza planteada por el fracaso para hacer frente a acontecimientos del pasado y por lo tanto el riesgo de un retorno a la violencia.

Para enfrentar esta amenaza, “el discurso busca aislar a un cierto conjunto de eventos y representarlos como extraordinarios, como algo que tenía un principio y un fin, y que son de alguna manera separados de la política normal” (Turner, 2013, pág. 206, traducción propia). Sin embargo, en la forma en que la ley se basa en los medios para alcanzar la justicia; en particular, la forma en que se definen los límites del concepto de JT excluyendo no sólo mecanismos alternativos para hacer frente a los conflictos políticos, sino también las voces disidentes que no encajan perfectamente en la narración de la transición, se puede argumentar que la JT simplemente acaba reproduciendo y regenerando los patrones de conflicto que pretende desarmar (Derrida, 2003). En la búsqueda para inmunizar la repetición, la JT adopta estructuras rígidas que en última instancia pueden trabajar para destruir esa inmunidad (Turner, 2013).

Esto no quiere decir que no debería haber ninguna orientación normativa de la JT. Más bien, lo que es central, es la capacidad de reconocer los efectos potencialmente coercitivos de la ley. Confiar demasiado, o sin dudar, en el derecho y la inviolabilidad de la ley, puede negar su capacidad de respuesta y reducirla a un nivel arbitrario. Cuando la ley, o cualquier otro concepto, viene a ser considerado como fijo e inviolable, el riesgo es que la centralidad de este concepto deje de ser sometido a escrutinio (Turner, 2013).

Estudiosos de la JT han tendido a equiparar la justicia con la ley, o ven la justicia como algo que se puede lograr a través de la aplicación de las normas de derechos humanos. Sin embargo, que la justicia puede estar presente en la legislación es sólo una posibilidad (Derrida, 1992). No debe ser tratada como un punto final que permite identificarla como un modelo particular de democracia o gobierno, o como el cumplimiento de los derechos legales. La justicia no debe tener ningún horizonte de espera, regulador o mesiánico. La justicia representa una llamada a un cambio de mayores consecuencias no simplemente en el sentido de la intervención ingenua calculada, deliberada y controlada

estratégicamente, sino en el sentido de una máxima intensificación de una transformación en curso (Turner, 2013).

II. CAPÍTULO SEGUNDO: JUSTICIA TRANSICIONAL Y DERECHOS DE PROPIEDAD

Esfuerzos recientes como los de Colombia, Guatemala, Sudáfrica y de algunos países postsocialistas europeos demuestran que la brecha resultante de lo que se ha denominado “legalismo”, permanece. A continuación examinaré esta brecha a la luz de uno de los mecanismos novedosos implementados dentro del concepto de justicia transicional, a saber, la restitución de la propiedad enmarcada dentro de la reparación. La modificación del régimen de derechos de propiedad sobre la tierra y las propiedades que la restitución abarca, es asumida como un paso fundamental en estos procesos de transformación del Estado. Remediar la violación de tales derechos, o establecerlos, busca cambiar efectivamente las relaciones de poder que se incrustan en los patrones de propiedad, por lo general, asimétricos. Por ello, la restitución de tierras, en sus diversas formas, es a menudo un primer paso en el reconocimiento de un paradigma latente derechos de propiedad en estas naciones (Ramutsindela, 2007).

Tradicionalmente, estas restituciones han sido abordadas desde una perspectiva esencialmente restitutiva, ligada a una visión pragmática o técnica de la justicia en detrimento de su dimensión política (Garapon, 2014). La base de esta aproximación es el principio jurídico y político según el cual las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos tienen derecho a ser reparadas en forma integral y en proporción al daño ocurrido, regresándolas a la situación previa de la ocurrencia de la violación. Sin embargo, esta perspectiva puede resultar problemática en contextos sí mismos excluyentes y desiguales, pues la restitución se hace con relación a los daños concretos causados a las víctimas dejando de lado las condiciones en sí mismas injustas que se constituyen como factores estructurales que están en la base del conflicto. Para exponer estos y los anteriores argumentos a la luz de los procesos de restitución de la propiedad, resulta

indispensable primero, examinar la pertinencia de tal mecanismo dentro del marco de la justicia transicional.

En situaciones de transición después de conflictos violentos o regímenes autoritarios, cualquier gobierno democrático se enfrentará a una serie de retos complejos. Uno de ellos lo constituye la restauración de la propiedad y los derechos de propiedad, en la medida en que la pérdida o socavación de éstos simboliza los errores cometidos por los antiguos regímenes. Para entender las diversas formas que pudieron tomar estas violaciones es necesario definir los derechos de propiedad y la propiedad. Honore (1961) citado por Pérez (2013), define un derecho de propiedad como "la capacidad casi exclusiva de celebrar, de utilizar o enajenar bienes. El «casi» en la definición anterior indica que la capacidad "exclusiva", para usar la propiedad se ve limitada por las normas habituales de fondo de una sociedad determinada" (p. 138, traducción propia).

Por su parte, para definir qué es la propiedad, el autor examina dos definiciones notables, o enfoques de propiedad que existen en la literatura. En primer lugar, citando a Waldron (1988) señala: "el concepto de propiedad es el concepto de un sistema de reglas que rigen el acceso y control de recursos materiales" (Waldron, 1988 citado por Pérez, 2013 p. 138, traducción propia). Destaca aquí el autor la parte del "acceso a la" de la definición de Waldron; pues, con ella se hace referencia no solo a bienes tangibles sino también a la posibilidad de acceder a ellos. Estas definiciones son importantes para describir claramente el tema de las violaciones de los derechos de propiedad.

Con base en el marco conceptual propuesto por Pérez (2013):

La comprensión de violaciones de los derechos de propiedad por un régimen anterior, por lo tanto, incluye no sólo el robo de los bienes materiales, como una casa o un pedazo de tierra, y no sólo los bienes no tangibles, como el dinero, los salarios y los

préstamos no pagados (o pagados), sino también (...) las infracciones legales de oportunidades para apropiarse. Por ejemplo, si a los negros se les negó el acceso a puestos gubernamentales y las oportunidades en el mercado privado en la era del apartheid de Sudáfrica, tales violaciones de derechos cuentan como violaciones indirectas de los derechos de propiedad (aparte de violaciones de otros derechos). El "valor" de las oportunidades negadas por tanto, debe incluirse en la definición de la propiedad que debe ser devuelta o compensada (paréntesis del autor) (p. 129).

Es evidente que ambos males causan una pérdida de ingresos para las víctimas y por lo tanto no deben ser separados. Por ello, agregar las violaciones de oportunidades para apropiarse a la lista de agravios que requieren reparación evitará resultados lamentables. No obstante, en el ámbito de la justicia transicional, la tendencia ha sido centrarse en una gama ligeramente más estrecha de las cuestiones de restauración siguiendo la perspectiva restitutiva esbozada anteriormente, en la que se enmarca la restitución de la propiedad que aquí nos ocupa.

Desde esta perspectiva, un gobierno que ha violado los derechos de propiedad de alguien ha cometido un mal, y este mal requiere una política de reparación. Esa política, en circunstancias normales (entendiendo por normal una situación en la que los derechos de propiedad están generalmente protegidos y las violaciones son la excepción), puede incluir el castigo de los malhechores, la devolución de esa propiedad, y algún tipo de compensación por gastos relacionados, pérdida de tiempo, el daño emocional (si aplica) y así sucesivamente (Cane, 2006, citado por Pérez, 2013). Esta conclusión es la respuesta legalista tradicional (rectificación y volver a la situación anterior) de las políticas de reparación. Esta solución, significa entre otras cosas, devolver una propiedad específica a su legítimo propietario (Kalmanovitz, 2010).

Lo anterior parte del principio básico según el cual “un individuo que ha sufrido un daño debido a un acto o una omisión de un tercero tiene el derecho a ser reparado o compensado por las pérdidas sufridas como consecuencia de ese daño” (Kalmanovitz, 2010, p. 64), aquí, cualquiera que sea la fuente de la reparación, el propósito esencial es el mismo, devolver a la víctima de un daño a la situación en la que estaba antes de sufrirlo, y no simplemente mejorar su situación.

Hasta aquí, parece bastante obvio el hecho de que si la propiedad que pertenece a una víctima de un anterior régimen o de un actor violento que violó sus derechos de propiedad, se encuentra ahora bajo el poder de un beneficiario del régimen pasado, esta propiedad pertenece a la víctima, no el beneficiario. No obstante, la situación se complica al introducir variables propias del sistema político tales como un contexto en sí mismo excluyente y desigual existente incluso antes de las atrocidades, lo cual implicaría retornar a condiciones que por lo general se encuentran en la base de las violaciones y en buena medida las explican.

Ejemplo de lo anterior lo constituyen los casos de Albania o Rumania en los que muchos años han pasado desde que las violaciones sucedieron, por lo que un registro adecuado de los bienes inmuebles antes de su despojo así como un régimen adecuado de derechos de propiedad al que volver es inexistente,, o casos en los que las víctimas originales han muerto como Sudáfrica, la propiedad ha cambiado de manos varias veces (a veces entre los compradores de buena fe) como en Croacia, la propiedad en sí ha cambiado y nuevos propietarios han creado una vida alrededor de ella como en Bulgaria, o hay reclamaciones en conflicto sobre la propiedad que fue robada nuevamente como Sudáfrica y Albania (Beyers, 2007; Romanian Academic Society, 2010).

La expectativa inicial en estos procesos era que este elemento de la transición se llevaría a cabo de forma rápida y sin ningún problema político o social. En la práctica la restitución

de los bienes a sus propietarios privados originales, sin embargo, resultó mucho más compleja de lo que se pensaba inicialmente. Para Ceballos (2013) si bien los parámetros tradicionales generan una amplia gama de dilemas, es en el componente restitutivo de la reparación donde se generan las mayores perplejidades en el caso particular de contextos donde las vulneraciones a los derechos humanos no son aisladas sino sistemáticas.

En este marco, la presente investigación pretende determinar en qué medida resulta limitado un enfoque legalista de los procesos de restitución en el que la reparación se hace con relación los daños concretos causados a las víctimas dejando de lado las condiciones en sí mismas injustas que se constituyen como factores estructurales están en la base del conflicto y que pertenecen a un ámbito más político. Si bien se han recrudecido luego de la ocurrencia de las violaciones, estas condiciones injustas no son consecuencia de ellas sino que fueron las condiciones iniciales que permitieron su comisión, es decir, ya caracterizaban el sistema cuando tales violaciones sucedieron.

Lo anterior permitirá concluir que en aras de realizar un efectivo resarcimiento se requiere ir más allá de los parámetros tradicionales de reparación. Por ello, en lugar de un enfoque exclusivamente legalista limitado a reparar actos concretos, se debería optar por incidir sobre el contexto político que propició tales violaciones de derechos humanos. Así pues, no se preservaran las condiciones de exclusión, sino que se promoverá la transformación democrática al superarlas.

III. CAPÍTULO TERCERO: JUSTICIA TRANSICIONAL Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA

i. Antecedentes

En Colombia, el tema de la propiedad rural está conectado íntimamente con el conflicto armado que lleva desangrando al país desde mediados del siglo XX. La distribución desigual de la tierra, su uso ineficiente, la ambigüedad de los derechos sobre ella, así como la incapacidad del Estado o su falta de voluntad para resolver adecuadamente estos problemas son sin duda una de las principales raíces del conflicto.

Estas raíces se remontan a la primera mitad del siglo XIX, cuando las tierras se dividían en resguardos, tierras de la Iglesia, de dominio público y haciendas. Dados los impedimentos que suponía la concentración e inmovilidad de esta estructura de propiedad para el desarrollo económico, cuando los liberales llegaron al poder en la segunda mitad del siglo decidieron liberarlas. Como consecuencia, los resguardos se redujeron considerablemente, los indígenas se convirtieron en peones de las haciendas, al tiempo que éstas aumentaron en tamaño. Los ejidos (las tierras comunales que daban sustento a la población) por su parte, pasaron a manos de terratenientes y comerciantes interesados en cultivar productos de exportación mediante su venta a precios bajos o mediante la emisión de bonos y vales canjeables con el fin de contribuir al pago de la deuda pública. Así pues, la estructura de propiedad no se modificó, pues se trató sólo de un traslado de unas manos a otras; de manera que el latifundio se vio fortalecido y se configuró una oligarquía bipartidista (Albán, 2011).

No obstante, grandes parcelas asignadas no fueron explotadas por sus propietarios por lo que pronto llegaron a ser ocupadas por colonos. En la década de 1920, un aumento del precio del suelo provocó un renovado interés en la tierra, lo que motivó que en algunos

casos, los empresarios recuperaran las propiedades sobre las que tenían títulos legales, y en muchos otros, en los que sobrepasaban sus derechos, que se apropiaran indebidamente de las tierras ocupadas por los colonos. En reacción a esto, los colonos invadieron la tierra y desafiaron los títulos legales sobre las que ocupaban. En este contexto, el Tribunal Supremo de Justicia emitió un fallo que estableció que la carga de la prueba sobre la existencia y legitimidad de los títulos legales descansaba en los supuestos dueños, y en ausencia de tal prueba, la tierra en cuestión sería considerada pública y desocupada, y por lo tanto susceptible de ser reclamada por los colonos. Esta decisión fue contraria a los intereses de los propietarios de tierras que, dadas las apropiaciones ilegales por medio de las cuales las obtuvieron, resultó casi imposible probar su titularidad (Saffon, 2010).

A pesar de lo anterior, la falta de tierras persistía, llevando a que los campesinos exigieran la solución de sus problemas con ocupaciones de hecho, la adjudicación de las tierras que trabajaban y la extinción de dominio de predios inexplorados. En síntesis, luchaban por una reforma agraria. Ante estas presiones provenientes del campo y con el fin de mitigar el enfrentamiento entre colonos y terratenientes, el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) promovió una ley destinada a introducir una reforma agraria. Esta ley, conocida como Ley 200 de 1936, buscaba aparentemente instaurar un régimen adecuado de tenencia exigiendo la explotación económica de los predios y reconociendo el derecho de los trabajadores rurales a la posesión de tierras (Albán, 2011).

Para tal fin, se confirió la autoridad al Estado de expropiar tierras que habían permanecido sin explotar por más de diez años, el derecho a los tenedores de los terrenos de propiedad privada a reclamar los derechos de propiedad después de cinco años de haberla usado de buena fe, y el derecho a los aparceros desalojados o inquilinos a recibir

un reembolso por cualquier mejora que hubiesen hecho sobre la tierra que ocupaban (Saffon, 2010). Si bien en palabras de López el propósito de esta ley era “promover la transformación capitalista de la Colombia rural a través de la liberación de recursos inmovilizados en los latifundios” (Henderson, 2006, 61), de acuerdo con Machado (1991) ésta no determinó que los latifundistas adecuaran la estructura agraria a las necesidades del desarrollo capitalista, sino que tan sólo utilizó la extinción de dominio para impulsarlos a elevar la productividad en un término de diez años (Albán, 2011).

Aunque la ley parecía estar destinada a proteger a los colonos, terminó beneficiando los intereses de los propietarios. En efecto, mediante el establecimiento de la utilización económica como criterio para determinar la existencia de la propiedad, se eliminó el requisito de la prueba de títulos legales sobre la tierra y, en consecuencia, se permitió la legalización de terrenos baldíos apropiados, e incluso animó a los grandes propietarios a hacer nuevas apropiaciones de tierras. Por otra parte, al establecer que los usuarios podrían reclamar la propiedad sobre terrenos de propiedad privada, la ley creó un incentivo para que los propietarios desalojaran a arrendatarios y aparceros, con el fin de evitar que éstos hicieran reclamaciones sobre esas propiedades (Saffon, 2010).

En el segundo mandato de Alfonso López Pumarejo (1942-1945) se aprobó la Ley 100 de 1944, con la cual, los efectos de la Ley 200 de 1936 fueron neutralizados en la medida en que pretendía promover la transformación capitalista de la gran propiedad sin redistribuir la propiedad latifundista. Como resultado, los intereses de los terratenientes se vieron favorecidos y los latifundios fueron preservados, propiciando así, la expansión de la agricultura comercial y el estancamiento de la agricultura tradicional (Albán, 2011).

Lejos de resolver el conflicto entre propietarios y colonos, estos intentos de reforma agraria lo exacerbaban, convirtiéndose en uno de los principales factores que

contribuyeron a la explosión de "La Violencia", el devastador conflicto civil entre los partidos Liberal y Conservador y sus ejércitos irregulares, que asediaban el país en la década de 1950. Durante este conflicto, la lucha por el control de la tierra se tradujo en el despojo violento y la expulsión de los campesinos, produciéndose un aumento significativo en la tasa de privatización de tierras públicas y la consiguiente transformación de la estructura de propiedad de la tierra. "La Violencia" terminó formalmente en 1958 con el Frente Nacional, un acuerdo por el cual los partidos liberal y conservador se alternaron los períodos en el gobierno (Saffon, 2010). Para Albán (2011) la Violencia, entre los años cuarenta y sesenta, "fue un proceso social en el que el sectarismo político encubrió la expulsión del campesinado y la concentración de la tierra. Ésta culminó con el Frente Nacional, un pacto elitista que impulsó la colonización y la expansión de la frontera agrícola, cerró los espacios de participación política e impulsó una nueva fase de violencia" (Albán, 2011, pág. 327).

Los vástagos comunistas de las guerrillas liberales se negaron a desmovilizarse y posteriormente fueron perseguidos por el ejército oficial. Estas guerrillas se establecieron en nuevas áreas junto con un gran número de campesinos que había huido de la violencia y se organizaron como grupos armados de resistencia campesina. Debido a la falta de control del Estado, estas zonas llegaron a ser conocidas como "repúblicas independientes", y fueron atacados fuertemente por el gobierno, sobre todo en tiempos de gobierno conservador. Uno de los más feroces ataques contra dichas regiones, fue el dirigido contra la "república" Marquetalia, se considera el origen de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC -, el cual es actualmente el grupo guerrillero más antiguo y fuerte en el país (Saffon, 2010).

Con "La Violencia", la concentración de la tierra en manos de unos pocos, se había intensificado, con efectos nocivos no sólo en términos de la distribución injusta de la tierra,

sino también en términos de eficiencia en su uso. De hecho, en ese momento, la gran mayoría de las tierras rurales se dedicaban a la ganadería, a pesar de que la mayoría de la población vivía de la agricultura. Por otra parte, mientras que la primera actividad se desarrolló en las tierras más fértiles, esta última se llevó a cabo en los terrenos más pobres, que eran objeto de continuas subdivisiones y sobreexplotación. Por último, los impuestos a la propiedad eran extremadamente bajos, y la precariedad del sistema de registro de la propiedad animaba a los propietarios de tierras a ocultar su riqueza mediante la adquisición de la tierra y la infravaloración en sus declaraciones de impuestos (Saffon, 2010).

Este contexto era percibido a nivel tanto nacional como internacional, por ello, las presiones para llevar una reforma provenían de fuerzas internas y externas. En suma, la migración a las ciudades acelerada por la violencia, la influencia de la Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso, impulsaron una reforma cuyo eje central era reorientar el desarrollo centrado en la propiedad latifundista. Para contrarrestar esta situación, un nuevo intento de reforma agraria avanzó en la década de 1960 a través de la expedición de la Ley 135 de 1961. En resumen, “la Ley 135 de 1961 buscaba que los grandes propietarios agrícolas modernizaran la explotación de sus tierras y les dieran un uso más adecuado, y corregir los defectos de la estructura de tenencia para eliminar la excesiva concentración. Así mismo, intentaba dar una solución a la violencia que azotaba al país desde 1946, generar empleo y asegurar el abastecimiento de alimentos” (Albán, 2011, págs. 347-348). En este orden, si bien esta ley intentaba corregir los defectos de la estructura de tenencia, no pretendía evitar la fragmentación de la propiedad por lo que los efectos sobre la concentración de la tierra no fueron significativos, en su lugar la consolidación de la gran propiedad capitalista del campo permaneció intacta.

Debido a la presión ejercida por los propietarios contra cualquier medida de redistribución de la propiedad, la reforma se centró principalmente en la promoción de la colonización de la frontera agrícola. Sólo el 2% de las familias que solicitaron la tierra la obtuvieron por fuera de las zonas de colonización. Por lo tanto, solo serían afectados los derechos de propiedad excepcionalmente, en los casos en que permitía a los aparceros y arrendatarios que habían solicitado previamente la propiedad de las tierras que ocupaban, obtenerla después de un período de diez años. Una vez más, los propietarios se vieron motivados a desalojar a aparceros y arrendatarios antes de que pudieran completar el período de diez años después de que podían reclamar la propiedad sobre la tierra. Así pues, la reforma dejó intactos los altos niveles de concentración de la tierra, e incluso contribuyó a su incremento, en la medida en que la colonización de tierras fue promovida sin ningún límite máximo de la cantidad de tierras que podía ser adquirida (Saffon, 2010).

A pesar de estos resultados inocuos, cualquier discusión acerca de la distribución desigual de la tierra y su uso ineficiente pronto fue desterrada de la agenda política, sobre todo debido a la consolidación de nuevos cultivos comerciales para la época. No obstante, este vigor contrasta marcadamente con el estancamiento de la agricultura tradicional, que todavía proporcionaba el 70% de los empleos rurales. Este escenario de un desarrollo excluyente y la paralización de la discusión sobre la reforma agraria llevó a la radicalización de un sector de la organización campesina recién formado, que invadió cientos de miles de hectáreas de tierra, y fue posteriormente objeto de severas represalias por parte del gobierno conservador. A su vez, esto provocó la radicalización del gobierno y los grupos empresariales agrícolas alrededor de la defensa de los derechos de propiedad (Saffon, 2010).

Este viraje en las políticas estatales hacia el campo se consagró en el Pacto de Chicoral firmado bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) el 9 de enero de 1972,

diseñado por una comisión bipartidista, que acordó limitar los objetivos de la política agrícola sólo para la mejora de la productividad, lo que prácticamente descartó cualquier posibilidad de expropiaciones de tierras. Con este pacto, se revirtieron por completo las políticas agrarias del Frente Nacional. Se trató entonces de “una contrarreforma que enterró, de nuevo, la idea de modificar la distribución de la propiedad, y aceleró la concentración y la expulsión de campesinos y otras comunidades de sus territorios” (Albán, 2011, pág. 349).

Después de este acuerdo, la única alternativa que le quedaba al Estado para promover la redistribución de la tierra era la compra de terrenos ofrecidos voluntariamente a la venta por sus propietarios, lo cual se hizo aún más difícil de lograr cuando los precios de la tierra dejaron de estar atados a sus valores catastrales. Así pues, la política agrícola se limitó al desarrollo de proyectos destinados a la mejora de la productividad y de ingresos para los pequeños propietarios de tierras, lo que llevó a un aumento de la desigualdad entre los campesinos (Saffon, 2010).

A finales de los años ochenta ante los precarios resultados de la redistribución de la propiedad y la lucha contra la pobreza rural, la orientación tradicional de la reforma agraria fue reemplazada definitivamente por el esquema de mercado de tierras y el subsidio para compra directa por parte de los campesinos. Lo anterior da cuenta de un re direccionamiento de la reforma agraria hacia la competitividad y la internacionalización. Paralelamente a la nueva expansión del latifundio, se dio la del narcotráfico y el paramilitarismo. Esta combinación de actores y factores contribuyó a que el desplazamiento forzado alcanzara cifras sin precedentes a escala nacional. Lo anterior, anudado a la estigmatización de la organización campesina fraguada desde el Pacto de Chicoral, las movilizaciones campesinas e indígenas fueron reprimidas bajo el argumento de contener el avance guerrillero (Albán, 2011).

Todas estas políticas estuvieron acompañadas de una marcada debilidad institucional que, entre otros aspectos, se manifiesta en la indefinición de los derechos de propiedad, con efectos tales como la agudización de los desequilibrios sociales y los reiterados estallidos de violencia. Todos estos factores propiciaron que el Estado fuera capturado a nivel local por el paramilitarismo y la guerrilla (Albán, 2011). Lo anterior, sumó no solo intereses políticos y económicos de diversos actores (clase política, empresas, guerrilla, paramilitarismo), sino también una nueva capa de complejidad al problema agrario, donde las principales víctimas siguieron siendo los campesinos. A continuación, veremos las consecuencias de éstas dinámicas sobre la estructura de propiedad.

ii. Impactos sobre la estructura de la propiedad

Hasta ese momento, los intentos fallidos para lograr una reforma agraria significativa en Colombia habían dado como resultado una distribución desigual alarmante de la propiedad de la tierra, con niveles muy altos de concentración en manos de unos pocos. En 1984, el 86,2% de las fincas del país tenía un tamaño de menos de veinte hectáreas, que ocupaban el 14,9% de su superficie y pertenecían a 85% de los propietarios del país. En agudo contraste, el 0,4% de las fincas tenía un tamaño mayor de 500 hectáreas, ocupando el 32,7% de su superficie y perteneciendo al 0,55% de los propietarios del país (Ver tabla 2).

Tabla 2. Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003

Rango de propietarios	1984	2003
Grandes propietarios (>500 ha)	11.136	16.352
Porcentaje del total de propietarios	0,55	0,4
Propiedad de la tierra (%)	32,7	62,6
Pequeños propietarios (0-20 ha)	2.074.247	3.223.738
Porcentaje del total de propietarios	85,1	86,3
Propiedad de la tierra (%)	14,9	8,8

Fuente: Albán (2011, p. 341).

Por desgracia, estas cifras sólo fueron empeorando en los años siguientes, dado el profundo impacto del conflicto armado interno en la ya indeseable distribución de la tierra. Si bien la dinámica contemporánea del conflicto armado colombiano se originó en los años 1960 y 1970, cuando se crearon la mayoría de los grupos guerrilleros insurgentes, ésta se hizo particularmente aguda a finales de 1980 y principios de 1990, cuando varios de estos grupos se desmovilizaron como resultado de los acuerdos de paz con el gobierno. Esto puede explicarse por al menos tres factores diferentes. En primer lugar, los dos grupos guerrilleros que no se desmovilizaron y que todavía están activos (ELN y las FARC) se hicieron mucho más fuertes, el monopolio de territorios aumentó, y sus ataques contra la población civil se hicieron más frecuentes y grave. En segundo lugar, surgieron los grupos paramilitares de derecha.

A pesar de que su creación se justificó inicialmente por la necesidad de luchar contra los grupos guerrilleros de manera más eficaz, desde el primer momento atacaron sistemáticamente a la población civil. Éstos también forjaron fuertes lazos con las élites y los agentes del Estado regionales, lo que les permitió expandir rápidamente su influencia política y económica. Por último, pero no menos importante, el auge del tráfico de drogas impregnó la lógica del conflicto armado, al ofrecer a los grupos armados una fuente ilimitada de ingresos, junto con el establecimiento de diversos tipos de alianzas con los señores de la droga, que iban desde la recepción de apoyo a ciertas actividades hasta su participación directa en el tráfico de drogas (Saffon, 2010).

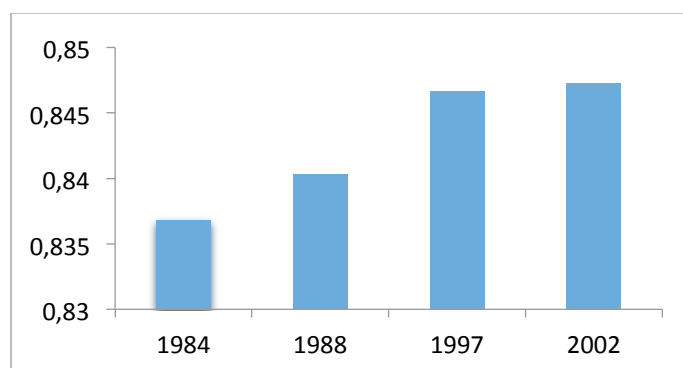
Los efectos de tales desarrollos recientes del conflicto interno en la distribución de la propiedad de la tierra en Colombia se explican en buena medida por el hecho de que la apropiación de la tierra ha sido un objetivo central de todos los actores armados ilegales, que encuentran en el control de la tierra no sólo ventajas militares, sino también un mecanismo para la legalización de sus activos, así como una fuente crucial de poder

económico y político. De hecho, el control de la tierra permitió la creación de los corredores territoriales requeridos para el tráfico de drogas y el control efectivo de este negocio. Por otra parte, la adquisición de tierras a través de testaferros ha sido uno de los mecanismos más comunes que se utilizan para el blanqueo de dinero procedente del tráfico de drogas y otras actividades ilegales. Por último, el control de la tierra ofrecía un medio para establecer un monopolio de la violencia en los territorios donde el Estado está ausente y, sobre esa base, ejercer control sobre las actividades económicas y políticas (Saffon, 2010).

Como resultado, la apropiación violenta de tierras se convirtió en una práctica sistemática durante el conflicto, provocando el desalojo de al menos 5,5 millones de hectáreas de tierra equivalente a un 10,8% de las tierras agrícolas del país (Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas a la Población Desplazada- CSPPDF, 2009). Este fenómeno ha sido asimilado como una contrarreforma agraria, ya que se ha magnificado la distribución desigual de la tierra del país y se ha perpetuado su uso ineficiente. De hecho, en las últimas décadas, el problema de la concentración de la tierra en manos de unos pocos ha empeorado considerablemente.

Entre 1984 y 2003, el área cubierta por fincas de menos de veinte hectáreas disminuyó del 14,9% de la superficie terrestre del país a sólo el 8,8% de la misma. En contraste, en el mismo período de tiempo, el área cubierta por fincas de más de 500 hectáreas se incrementó de 32,9% de la superficie terrestre del país al 62,6%. Los dueños de los predios más pequeños que representaban anteriormente el 0,55% de los propietarios del país, ahora sólo representaban el 0,4% (Ver tabla 2). Estos datos se reflejan en el coeficiente de Gini² para la propiedad rural (Ver gráfico 1).

² Este coeficiente muestra que cuando el valor es más próximo a 1 se trata de una situación en la cual la posesión de la tierra recae en pocos individuos. Entre tanto, si se trata de un valor cercano a cero indica que

Gráfico 1. GINI de tierras, concentración de la propiedad rural

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAC (2012).

Los más afectados por este fenómeno han sido las personas desplazadas por la fuerza, es decir, las personas que se vieron obligados a huir de sus hogares como consecuencia de la violencia o de amenazas directas en el marco del conflicto armado. Para el año 2009, la cantidad de desplazados por la fuerza era de aproximadamente tres millones de personas, equivalente a alrededor del 7% de la población de Colombia. De acuerdo con la encuesta realizada por la CSPPDF ese mismo año, de los grupos familiares desplazados por la fuerza que dijeron que habían abandonado la tierra, con motivo de su desplazamiento, el 67,2 % indicó que eran dueños de la tierra ; sin embargo, cuando se le preguntó acerca de los documentos legales que apoyan tal propiedad solamente el 20,2 % de ellos indicaron que tenían una escritura pública y debidamente registrada, que es el principal requisito legal para ser reconocido como un propietario de bienes raíces en Colombia. Todas las demás personas que reportaron ser propietarios de la tierra se trataban en realidad de propietarios informales, con derechos inciertos o precarios sobre la tierra (CSPPDF, 2009).

la propiedad de la tierra está distribuida en una mayor cantidad de individuos, en este caso se trata de una situación en la que hay una menor concentración de la variable y por tanto una distribución más equitativa de la tierra (Centro de Estudios Estratégicos Latinoamericanos -CEELAT, 2013).

Además de la precariedad en los derechos de propiedad, la situación socioeconómica vulnerable en la que se encontraba esta población antes de ser forzada a huir, también se agravó de manera exponencial después del desplazamiento. De hecho, antes de ser víctimas de desplazamiento forzado, el 51% de los grupos familiares que conforman esta población tenía un ingreso mensual por debajo de la línea de pobreza y el 31,5% estaban por debajo de la línea de pobreza extrema. Después de su desplazamiento, estos grupos familiares han llegado a tener un ingreso mensual que está por debajo del umbral de la pobreza en el 97% de los casos, y por debajo de la línea de pobreza extrema en el 80,7% de los casos (CSPPDF, 2009).

Pero la contrarreforma agraria no sólo ha tenido un impacto perjudicial sobre la distribución de la tierra el ingreso; también ha conservado e incluso contribuido a su uso ineficiente. En 2002, sólo 24,1 millones de hectáreas de tierra se dedicaron a actividades agrícolas, a pesar del hecho de que 53,9 millones de hectáreas de tierras del país son aptas para la agricultura. Por el contrario, aunque sólo 10,2 millones de hectáreas de tierras del país son aptas para la cría de ganado, 41,7 millones de hectáreas se dedicaron a esta actividad. No es posible explicar estas cifras sólo por, o como resultado de, la apropiación de la tierra que ha tenido lugar durante los últimos períodos del conflicto interno, pero es probable que dicha asignación haya contribuido a la acentuación de la utilización ineficiente de la tierra.

En efecto, en la última década, la población desplazada por la fuerza se abstuvo de cultivar 1.118.401 hectáreas de tierra, que ascendía al 25% de la superficie cultivada en el país. Esto sin duda debido el deterioro de la situación económica de los desplazados que perdieron la tierra y, junto con ella, valiosos activos de generación de ingresos. Adicionalmente, si esta tierra no se ha utilizado de manera eficiente después de su

desplazamiento, su apropiación podría haber tenido un impacto negativo en la producción agrícola del país (CSPPDF, 2009).

Hasta aquí, se evidencia el papel central que la tierra ha desempeñado en el conflicto armado interno contemporáneo – como causas, objetivos principales y consecuencias más devastadoras, no obstante, en las últimas tres décadas el Estado descuidó persistentemente el abordaje adecuado del problema de la distribución desigual, la protección contra el desalojo de tierras rurales, y la restitución o compensación de la tierra abandonada o transferida de manera forzada como consecuencia de la violencia. Por un lado, desde la década de 1960, no hubo ningún intento significativo por parte del Estado para llevar a cabo las reformas destinadas a redistribuir equitativamente la propiedad de tierras y a ofrecer campesinos sin tierra el acceso a ellas.

A partir de la década de 1990 la política del Estado sobre la tierra basada en un enfoque de mercado, trató de garantizar el acceso a la tierra, proporcionando subsidios a los campesinos que negociaban la compra de tierras con los propietarios. Sin embargo, la política tuvo escasos resultados, debido a la corrupción, la escasez de los recursos asignados para su ejecución, la falta de mecanismos complementarios para garantizar que los beneficiarios hicieran un uso eficaz de la tierra, y a la apropiación por parte de grupos armados. En consecuencia, no produjo ninguna mejora significativa en el acceso a la tierra a los campesinos sin tierra, y los pocos beneficios positivos que fueron generados han sido contrarrestados por los efectos distorsionadores que el conflicto armado ha tenido en el mercado de la tierra (Saffon, 2010).

Por otro lado, durante mucho tiempo, la práctica sistemática de despojo de tierras a través de la violencia no fue contrarrestada de manera efectiva por el Estado. Éste dejó de lado el problema de la apropiación de la tierra hasta el punto de que no existía un sistema de información completa, precisa y actualizada sobre los títulos de propiedad en Colombia.

De hecho, el sistema de registro de la propiedad del país (catastro) era extremadamente obsoleto: muchas áreas del país nunca habían sido registradas. Además, la información catastral era a menudo contradictoria y no había sido unificada o cruzada con otras fuentes oficiales, incluyendo solo información sobre los títulos reales de la tierra, esto es, los propietarios de tierras nominales y excluyendo por tanto, derechos personales tales como la ocupación y tenencia de la tierra (Saffon, 2010).

Esta poca claridad sobre los derechos de propiedad ofrecía importantes incentivos para la apropiación violenta de tierras. De hecho, los problemas con el sistema de información permitían a los usurpadores "legalizar" fácilmente la tierra apropiada, sobre todo cuando las personas que la ocupaban tenían derechos inciertos o precarios sobre ella. Bajo este contexto, los métodos utilizados por los actores armados para la legalización de tierras apropiadas general fueron diversas. Así, al lado de casos de robos de tierras por coacción armada o abandono simple sin posterior ocupación, se encuentran casos en los que hubo algún tipo de transferencia con observancia, al menos aparente, del régimen constitucional y legal, de tal manera que los negocios jurídicos que sobre las tierras se celebraron, se ajustaban a las formalidades prescritas o exigidas en la ley. Lo anterior fue posible a través, entre otras formas, de la falsificación de las escrituras no registradas, el soborno o la coacción de los funcionarios públicos para registrarlos, y la aplicación de los regímenes legales originalmente destinados a proteger a los propietarios de tierras, tales como la prescripción y la falsa tradición.

Durante muchos años el Estado no impidió ni castigó efectivamente la apropiación ilegal de tierras. Sólo hasta el año 2003 fue creada una política dirigida a la protección legal de la tierra de la población desplazada. Esta política, se dirigió a evitar el despojo de tierras y la transferencia legal de las propiedades que fueron abandonados como consecuencia del desplazamiento forzado. De hecho, como veremos, hasta hace muy poco, tampoco

existían procedimientos judiciales o administrativos especiales para garantizar la restitución de la tierra a las víctimas del despojo o abandono forzado. Como resultado de la implementación de un marco de justicia transicional, esta situación empezó a cambiar, puesto que se situó el tema de la reparación a las víctimas de atrocidades en el centro del debate político.

iii. Ley de víctimas y restitución de tierras

A la par del conflicto armado interno que lleva desangrando a Colombia desde mediados del siglo XX, distintas administraciones han intentado desarrollar diálogos de paz con grupos armados ilegales. Entre los que más repercusión han tenido se destacan los procesos de paz de Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010), así como el actual proceso de negociación del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-) que comenzó en Oslo y en la actualidad de desarrolla en la Habana.

Específicamente, los discursos de la justicia transicional han sido introducidos en el debate jurídico y político a partir de las negociaciones de paz del gobierno de Álvaro Uribe Vélez con los grupos paramilitares agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las cuales culminaron con el proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción –DDR, a finales de 2002 de 35 grupos paramilitares de derecha y cerca de 30.000 de sus miembros. Tal acontecimiento llevó a la promulgación de un marco legal especial para hacer frente a las atrocidades cometidas por los actores desmovilizados del conflicto armado en Colombia. El marco incluye mecanismos e instituciones que son típicas de un sistema de JT, a pesar de que el país aún no enfrentaba una transición completa de la guerra hacia la paz.

En este orden, la firma del acuerdo de paz de Santa Fe de Ralito supuso, al menos en términos formales, la introducción de un discurso y una institucionalidad de justicia transicional. Desde el comienzo de los debates sobre el marco de JT, las víctimas y organizaciones de derechos humanos insistieron en la importancia de tratar con el problema de la tierra, y en particular de garantizar la restitución de tierras a las víctimas del despojo y el abandono.

Inicialmente, la Ley 975 de 2005 –de justicia y paz- creó un procedimiento penal especial para el procesamiento y enjuiciamiento de los actores armados desmovilizados que cometieron crímenes atroces, previendo penas muy bajas a cambio de confesiones completas, la entrega de bienes ilícitos, la cooperación en el desmantelamiento del grupo armado y el cese de todas las actividades ilícitas. Dentro de los procesos penales, las víctimas de los crímenes cometidos por los beneficiarios de la ley podían reclamar reparaciones. Sin embargo, la ley no contenía un procedimiento especial para que las víctimas de despojo de tierras pudieran reclamar, como parte de su reparación, la restitución de la parcela específica de tierra que perdieron (Saffon, 2010).

En una interpretación más amplia de la ley, el gobierno estableció en el Decreto 3391 de 2006 que, como parte del cumplimiento de su deber de reparar, los actores desmovilizados podían asignar terrenos restituidos al desarrollo de "proyectos productivos", en el que las personas desmovilizadas y las víctimas del desplazamiento forzado habían de trabajar juntos en un esquema de propiedad compartida. Aparte de la reconciliación forzada que estos proyectos productivos podían imponer a las víctimas, los propietarios no serían considerados como los principales beneficiarios (Saffon, 2010).

Por otro lado, el programa de administración de la reparación a las víctimas creado para ese entonces, excluyó expresamente la restitución de la tierra como una posible medida de reparación, indicando las leyes específicas sobre la materia que la regularían. No

obstante, estas leyes siguieron siendo inexistentes. Este programa de reparaciones se limitó a contemplar indemnizaciones monetarias para las víctimas de desplazamiento forzado pagadas en forma de una subvención para la adquisición de vivienda, independientemente de si habían perdido sus tierras o no. Esto equivalía además, a un intento de reparar las víctimas del desplazamiento forzado a través de los servicios sociales, que el Estado tiene la obligación de proporcionar a todos los ciudadanos de todas formas -ya sean víctimas o no- con el fin de satisfacer sus derechos sociales y económicos, tales como el derecho a una vivienda adecuada (Saffon, 2010).

Todas las medidas fueron duramente criticadas por las víctimas y organizaciones de derechos humanos dado que implicaban una severa restricción en el derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado. De hecho, de acuerdo con las normas jurídicas internacionales, el derecho de restitución constituye "el medio preferente de reparación para el desplazamiento". Por lo tanto, las víctimas y organizaciones de derechos humanos afirmaban que la ausencia de medidas de restitución adecuadas en Colombia constituía una violación del derecho a la reparación de las personas desplazadas por la fuerza, así como un obstáculo para garantizar su derecho a regresar a sus lugares de origen y a una vivienda adecuada.

Este punto de vista fue confirmado por la Corte Constitucional de Colombia en el marco del proceso de rendición de cuentas de la política pública del gobierno en la atención a la población desplazada por la fuerza (Sentencia T-025 de 2004). Allí, la Corte llegó a la conclusión de que esta situación amenazaba con perpetuar el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada por la fuerza. Fue en este contexto, ya bajo el gobierno de Juan Manuel Santos que se llevaron a cabo las discusiones y posterior aprobación de la ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras

disposiciones”, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, siendo, sin duda, la más ambiciosa hasta el momento.

La ley 1448 de 2011, sancionada el 10 de junio de ese año por el gobierno, en cabeza del Presidente de la República, Juan Manuel Santos y sus entonces ministros de Interior, Germán Vargas, de Hacienda, Juan Carlos Echeverry y Agricultura Juan Camilo Restrepo, reconoce por primera vez en la historia del Estado colombiano, y de forma explícita, la existencia del conflicto armado interno y a las víctimas generadas por éste. Con ello, la reparación colectiva e individual en el marco del proceso de justicia transicional en Colombia tomaría un nuevo rumbo por lo que no solo el gobierno la presentó como uno de sus proyectos bandera, sino que además fue considerada por la opinión pública como un acontecimiento jurídico y un logro político del gobierno de Santos.

Dentro de los mecanismos novedosos implementados dentro del concepto de justicia transicional, se encuentra la acción de restitución y/o formalización de tierras, al cual la Ley 1448 de 2011 le dedica un título específico que permitirá la devolución de millones de hectáreas de tierras abandonas o despojadas como resultado de abusos y violaciones de derechos humanos. Si bien son diversas y variadas las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, entre las que se encuentran medidas de carácter judicial, administrativo, social y económico, individuales y colectivas, se ha venido esgrimiendo el concepto del derecho a la restitución, como componente preferente y primordial de la reparación integral.

Particularmente, con respecto al derecho fundamental a la reparación de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, entre las cuales es preciso incluir el despojo y abandono forzado de tierras y territorios, la ley dispone en su artículo 69 la restitución, la satisfacción, las garantías de no repetición, la rehabilitación e indemnización como

componentes de la llamada reparación integral. No obstante, el énfasis se ha hecho en el concepto del derecho a la restitución, como componente preferente y primordial de la reparación integral, pues a lo largo de la jurisprudencia se ha venido esgrimiendo la conexión intrínseca de los derechos de las víctimas a la reparación y a la restitución con los derechos a la verdad y a la justicia (Ley 1448 de 2011).

La restitución como su nombre lo indica, se refiere a restablecer o poner algo en el estado que antes tenía, es decir, “para el caso de las personas víctimas de vulneración de los derechos fundamentales, se trata de regresarlas a la situación en que se encontraban antes de la transgresión de sus derechos, la restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes” (Sentencia T- 085 de 2009).

En lo que se refiere al proceso especial de la acción de restitución de tierras, la ley le dedica un título específico –Título IV-, en el que se reconoce la restitución de tierras como un derecho fundamental de las víctimas de abandono y despojo de bienes, debiendo el Estado garantizar su derecho a la propiedad o posesión y el restablecimiento del uso, goce y libre disposición de los mismos de conformidad a las condiciones establecidas por el derecho internacional. En este sentido, las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.

En el caso de bienes baldíos se decidirá la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación. La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso.

En este orden, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente i) los propietarios, es decir, quienes tenían un título de propiedad registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos, ii) los poseedores de predios que aún no tenían el título de la tierra (herederos, personas que tengan promesas de compraventa, escrituras sin registrar o tiempo de posesión mínima de 5 años) y iii) los ocupantes de predios baldíos adjudicables por la Nación a través del Incoder; que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta del conflicto armado interno a partir del 1° de enero de 1991 (Art. 75, Ley 1448 de 2011).

Para el procedimiento de devolución de los bienes perdidos establecido en este capítulo, se contemplan dos etapas: una primera etapa de carácter administrativo que inicia con la recepción y estudio de viabilidad técnica y jurídica de cada una de las solicitudes, la documentación de los casos, y que culmina con la inscripción en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente –RTD- y que está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –URT-; y un segundo momento de carácter judicial, que se surte ante los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes deciden de fondo sobre la restitución y/o formalización de los predios, la Unidad se encargará de la representación jurídica en los casos en que las víctimas así lo soliciten (Ley 1448 de 2011). El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley (Art. 72, Ley 1448 de 2011).

Según cifras contenidas en el informe de gestión de la Unidad de Restitución – UAEGRTD- con corte al 31 de marzo de 2015, se habían presentado 9.980 solicitudes

inscritas en el RTDAF por la ruta individual, de las cuales 7.716 se encontraban con solicitud de restitución (en demanda). De éstas, 2.232 ya contaban con sentencia de los jueces de restitución de tierras, las cuales representan 1.866 predios, 3.127 núcleos familiares beneficiados y 94.299 hectáreas. De este total de solicitudes resueltas, 251, falladas en 85 sentencias, correspondían a la macrozona de los Montes de María (García, Ochoa, Pardo, & Zableh, 2015).

Información más actualizada recogida en el Informe sobre el Estado actual e impactos del proceso de restitución de tierras en Montes de María (García et al., 2015) con base en las sentencias disponibles a la fecha en la página web de la UAEGRTD permitió calcular 302 solicitudes atendidas en la región a julio de 2015.

“La revisión de esos fallos arroja que: 38 (12,58%) culminaron en fallos que no reconocieron el derecho a la restitución, mientras que 264 (87,42%) tuvieron un fallo positivo. De ellos, 168 (55,62%) casos fueron resueltos como restitución de propiedad, 94 (31,12%) como adjudicación de baldío y 2 (0,66%) por prescripción adquisitiva de dominio. Así mismo, cabe anotar que de los 168 casos resueltos por restitución, 2 se restituyeron por equivalencia o compensación” (García et al., 2015, p. 22).

Tabla 3. Predios y hectáreas restituidas en los Montes de María a julio 2015

Departamento	Municipio	Corregimiento	Total	Hectáreas
Bolívar	El Carmen de Bolívar	El Salado	17	398,8364
		Jesús del Monte	4	72,7274
		Otro	58	1065,9766
	Total El Carmen de Bolívar		79	1537,5404
	María La Baja	Mampuján	64	433,8656
	Total María La Baja		64	433,8656
	San Juan Nepomuceno	San Cayetano	12	257,704
	Total San Juan Nepomuceno		12	257,704
	Total Bolívar		155	2219,11
Sucre	Colosó	Vijagual	10	124,476
		Otro	19	120,3797
	Total Colosó		29	244,8557

	Morroa	Cambimba	32	474,2266
		Pichilín	39	303,03
		Otro	5	93,75
	Total Morroa		76	870,9966
	Ovejas	Flor del Monte	14	510,6649
		Canutal	25	314,7914
		San Rafael	3	32,886
	Total Ovejas		42	867,1203
	Total Sucre		147	1982,9726
Total Montes de María		302	4212,0826	

Fuente: García et al. (2015)

Tabla 4. Predios y hectáreas restituidas en los Montes de María según resultado del fallo a julio 2015

Departamento	No restitución		Restitución		Formalización	
	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas
Bolívar	20	454,3732	43	915,2508	90	846,2805
Sucre	18	191,2462	125	1693,3729	4	98,552
Total	38	645,6194	168	2608,6237	94	944,8325

Fuente: García et al. (2015)

Las cifras revelan que fenómeno asociado de abandono de predios no resultó menor. Esto genera interrogantes sobre las posibilidades reales de encarar el fenómeno con base en los esfuerzos institucionales actuales (García et al., 2015). A continuación, las dificultades no sólo jurídicas sino también políticas que indican el impacto limitado del proceso en la región las abordaré a la luz del caso de la subregión de los Montes de María.

IV. CAPÍTULO CUARTO: CASO MONTES DE MARÍA

i. Descripción del ejercicio

Dada la problemática identificada y planteada anteriormente, en la presente investigación persigo un sentido amplio de comprensión y entendimiento del reconocimiento o no, del “mal político” en los procesos de restitución de tierras a partir del caso de los Montes de María. Así pues, más allá de describir o acercarse a dicho problema, apuntaré a identificar y analizar las condiciones bajo las cuales se producen tales eventos, por lo cual el presente estudio puede considerarse de corte explicativo. Dicho lo anterior, si bien aludiré a propósitos exploratorios y descriptivos, incorporaré además como cuestiones a resolver, el cómo y el porqué de los resultados.

Para el desarrollo del presente trabajo, opté por una investigación cualitativa dado su enfoque metodológico y su fundamentación epistemológica de orden explicativo. En este orden, el paradigma cualitativo que tiene como eje este tipo de investigación ofrece la opción metodológica más adecuada para alcanzar los propósitos de conocimiento válido. Al respecto, señala Sandoval (1997), las distintas opciones de investigación cualitativa comprenden, en primer lugar, una construcción de objetos sujeta a un proceso de esclarecimiento progresivo en el curso de cada investigación particular. Lo anterior, propicia a su vez, el segundo elemento de la discusión, este es, la incorporación de un enfoque heurístico o generativo debido a la naturaleza multiciclo o de desarrollo en espiral que siguen los procesos de investigación cualitativa. Y finalmente, un tercer elemento lo constituye la validación de los hallazgos de la investigación cualitativa a través de las vías del consenso y la interpretación de evidencias. A partir de lo anterior, la presente

investigación se caracterizó por un diseño flexible con técnicas y herramientas acordes que permitieron enfrentar la realidad y las poblaciones objeto de estudio.

La propuesta metodológica aquí desarrollada, la realicé con base en los elementos del problema identificado y el subsiguiente planteamiento de preguntas relevantes. Así pues, una vez establecidos los objetivos, se identificaron las necesidades de información. Dada la ausencia de información confiable y sistematizada sobre la situación de los campesinos respecto al despojo y la restitución de las tierras en los Montes de María, el proyecto “Diseños institucionales del despojo en el Caribe colombiano”, desarrollado en el marco del Programa – Red Observatorio de Restitución y Regulación de derechos de Propiedad Agraria, de la Universidad del Norte, financiado por Colciencias” en el cual se inscribe la presente investigación procedió a realizar la selección de las técnicas de recolección de información, la aplicación de dichos instrumentos y finalmente, la confrontación y comparación de la información.

De los tipos de análisis de datos desarrollados en el marco del proyecto, aquí tuve en cuenta tres. En primer lugar, un análisis de las 79 sentencias publicadas en la página de la Unidad de Restitución hasta octubre de 2014, el cual fue consignado en una matriz con categorías relevantes para la investigación previamente acordadas por el equipo investigador. Tales sentencias correspondían a 234 casos y 3126 hectáreas. La siguiente tabla ofrece una relación de los fallos por municipio y departamento.

Tabla 7. Predios y hectáreas restituidas a octubre de 2014

Departamento	Municipio	Corregimiento	Total	Hectáreas
Bolívar	El Carmen de Bolívar	El Salado	5	117.045
		Jesús del Monte	2	68.4426
		Otro	34	521.4722
	Total El Carmen de Bolívar		41	706.9598
	María La Baja	Mampuján	62	458.0016
	Total María La Baja		62	458.0016
	San Juan Nepomuceno	San Cayetano	11	253.851
	Total San Juan Nepomuceno		11	253.851

	Total Bolívar		114	1418.8124
	Colosó	Vijagual	6	98.416
		Otro	2	9.1387
	Total Colosó		8	107.5547
	Morroa	Cambimba	29	422.249
		Pichilín	39	303.1743
		Otro	2	6.74
	Total Morroa		70	732.1633
	Ovejas	Flor del Monte	14	510.6649
		Canutal	25	323.5694
		San Rafael	3	33.886
	Total Ovejas		42	868.1203
	Total Sucre		120	1707.8383
Total Montes de María			234	3126.6507

Fuente: García et al. (2015)

Seguidamente, tuve en cuenta el “Informe sobre el Estado actual e impactos del proceso de restitución de tierras en Montes de María” el cual fue producto de un ejercicio colectivo de análisis de la información sobre los impactos del proceso de restitución en los campesinos y el estado de las tierras respecto a propiedad y sus usos, realizado a partir del interés compartido del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria- Universidad del Norte de Barranquilla, la Corporación Desarrollo Solidario de Cartagena³ y la Mesa de Interlocución y Concertación de los Montes de María, MIC⁴. (García et al., 2015)

³ La Corporación Desarrollo Solidario (CDS) es una organización no gubernamental con 17 años de experiencia en el acompañamiento a organizaciones campesinas de la subregión Montes de María, en el departamento de Bolívar; en la consolidación de sus propuestas de desarrollo, en las iniciativas organizativas y productivas en el marco de la inclusión social, económica y política, con especial énfasis en el ejercicio del derecho al territorio y la seguridad alimentaria por parte de la población campesina (García et al., 2015).

⁴ La Mesa es una iniciativa que surge de las Organizaciones de Población Desplazada, indígenas, afrocolombianas y campesinas de la región de los Montes de María, al ver la necesidad de propiciar el diálogo y la articulación entre diferentes sectores y actores de la región, cuyas posiciones a veces chocaban a pesar de ser todos ellos, indígenas, afros y campesinos, víctimas del conflicto armado, y luego de los empresarios, los ganaderos, los terratenientes, y con ellos de los modelos que atentan contra la permanencia digna en el territorio. Dado que en la región se cruzan figuras de protección territorial como los cabildos, las Zonas de Reserva Campesina y los territorios colectivos la Mesa propone un modelo de desarrollo propio para el territorio. Por otra parte han identificado problemáticas y a partir de ellas han hecho [informes](#) de diverso tipo. En la actualidad, están en la tarea permanente de construir propuestas desde las comunidades, proponer soluciones para los problemas. Basan su trabajo en la concertación interna para la planificación y en la interlocución con las entidades para lograr el reconocimiento de sus derechos. Actualmente está conformada por más de 150 organizaciones y su apuesta regional es como bloque. Son conscientes de que su Plan de Desarrollo Articulado choca con lo que se planifica desde el nivel central y con los planes de las empresas, por lo cual se han dado a la tarea de divulgar sus propuestas y su trabajo por los medios de comunicación y

El ejercicio se basó en una muestra de 18 casos (para una efectividad de 95% y un margen de error de 5%) sobre la lista de casos ordenada de forma aleatoria. La guía de entrevista semiestructurada, contenía los siguientes temas: perfil, situación anterior al despojo/abandono, razones para el abandono/despojo, proceso de restitución y post fallo. Las preguntas guía para cada uno de los temas se encuentran relacionadas en el anexo 1. La siguiente tabla recoge la selección de sentencias y casos entrevistados.

Tabla 8. Casos y sentencias de la muestra

Departamento	Municipio	Caso	Sentencia	Fecha fallo
Sucre	Colosó	1	70-001-31-21-001-2010-900	ago-13
		2	700013121002-2012-00106-00	sep-13
		3	700013121002-2012-00106-00	sep-13
		4	700013121002-2012-00106-00	sep-13
	Morroa	5	700013121002-2012-00030-00	abr-13
		6	700013121002-2012-00030-00	abr-13
		7	700013121002-2012-00030-00	abr-13
	Ovejas	8	700013121002-2012-00098-00	jun-13
		18	700013121001-2012-00077-00	feb-13
Bolívar	San Juan Nepomuceno	9	13-244-31-21-002-2013-00043-00	sep-13
		10	13-244-31-21-001-2014-0030	jun-14
		17	13-244-31-21-001-2013-065	ago-14
	María La Baja	11	13-244-31-21-001-2012-010	feb-13
		12	13-244-31-21-002-2013-00015-00	nov-13
		13	13-244-31-21-001-2012-001	nov-12
		14	13-244-31-21-001-2012-001	nov-12
		15	13-244-31-21-001-2012-002	dic-12
		16	13-224-31-21-002-2012-001-00	oct-12

Fuente: García et al. (2015)

Se trataba de ir más allá de la cuantificación ofrecida por distintas fuentes para preguntar a los directos implicados sobre los efectos del proceso en sus vidas. El informe preliminar con los resultados del análisis fue hecho en su totalidad por el equipo del Observatorio y fue presentado al grupo de CDS y la Mesa, para su validación. El resultado de este ejercicio fue el “Informe sobre el Estado actual e impactos del proceso de restitución de tierras en Montes de María” (García et al., 2015).

trabajar de la mano de la academia, de manera que los resultados de su labor se traduzcan en políticas públicas para los Montes de María (García et al., 2015).

En tercer lugar, recurrí a los datos del censo de la población restituida realizado de septiembre a diciembre de 2015, sobre la base de los 234 casos individualizados, a cargo del equipo del Observatorio nuevamente junto con CDS y la Mesa. Aquí, vale la pena aclarar que, por diversas razones, solo fue posible acceder a 206 de ellos. Al igual que la guía de entrevista semiestructurada, la ficha censal contenía los siguientes temas: perfil, situación anterior al despojo/abandono, razones para el abandono/despojo, proceso de restitución y post fallo. Lo anterior se encuentra relacionada en el anexo 2.

Adicionalmente, recurrí a observaciones, datos y estadísticas recolectadas previamente por diversas entidades tanto gubernamentales como no gubernamentales encargadas de no sólo de hacer seguimiento al proceso de restitución de tierras sino de dar cuenta de un contexto más general de la propiedad rural en los Montes de María.

A continuación, previa contextualización de la problemática rural en la subregión, presentaré los hallazgos del impacto del proceso de restitución sobre los elementos constitutivos de ese “mal político” sobre el cual se ha arraigado el conflicto colombiano, a saber, la tenencia de la tierra, el modelo de desarrollo, ambigüedad sobre los derechos de propiedad, pobreza rural y debilidad institucional.

Estas dimensiones han caracterizado no sólo las disputas de tierras sin resolver que agobian a Colombia desde finales del siglo XIX, esbozadas en el capítulo anterior, sino que también permean también el conflicto actual. Para Ibáñez (2008), si bien la creciente escasez de la tierra, ubicada en el eje central de estas disputas, acarrea, por lo general, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, en algunos países en desarrollo como Colombia, ofrecen la evidencia contraria. Allí, tal escasez ha provocado y perpetuado conflictos sobre la estructura de la propiedad, los cuales son manifiestos en dichas dimensiones.

En primer lugar, sobre la tenencia, el punto de partida del conflicto histórico sobre la tierra, ha sido el alto grado de concentración que ha dado lugar a la distribución inequitativa de la tierra, y en épocas más recientes, el correlativo acaparamiento.

En segundo lugar, en el modelo de desarrollo lejos de ser equitativo e incluyente, ha provocado conflictos sobre la estructura de la propiedad en la medida en que la destinación histórica de los suelos a la ganadería, maderables y agrocombustibles, ha imposibilitado el desarrollo de conjunto de todos los sectores productivos entre los que se encuentra la agricultura.

En tercer lugar, a pesar de que en Colombia el capital se concentra en la propiedad agraria, la alta informalidad en cuanto a la tenencia de la tierra; y la falta de un sistema de información moderno y actualizado de catastro sobre todo en el mundo rural, impide que ésta sea eficientemente transformada en riqueza debido a que los sistemas informales de propiedad imposibilitan el intercambio.

El cuarto lugar, otro factor que genera vulnerabilidad de la población es la pobreza rural. Las guerras internas producen pobreza estructural y desigualdad del ingreso en los países que las enfrentan. En contextos como el colombiano, donde esta problemática ya era existente, se profundiza. Se puede ver que las personas al dejar las tierras, entre otros activos, y al verse obligada a desplazarse, pierden sus fuentes de ingresos y la posibilidad de generarlos (Ibáñez, 2008).

Y en quinto lugar, la debilidad institucional incapaz de impedir la acumulación de tierras, ha posibilitado en cambio, una concentración de la propiedad. En este contexto, cuando la coerción no ha sido efectiva o suficiente para lograr la acumulación de tierras, los grupos de poder han acudido al Estado para conseguir distorsiones a su favor y así apropiarse de grandes extensiones de tierra con estrategias ilegales (Ibáñez, 2008).

Aunque las medidas de restitución de tierras contenidas en la Ley de Víctimas no son en términos estrictos una política de reforma agraria, ésta ha sido contemplada para abordar la consecuencia más notoria del vínculo entre estas disputas sobre las tierras y el conflicto armado en épocas más recientes, a saber, el desplazamiento forzado, por lo que ha impactado en todas las dimensiones de estas disputas.

ii. Contexto

Los Montes de María —o Serranía de San Jerónimo— son una subregión montañosa con una larga trayectoria de conflictos sociales y agrarios. Esta subregión está conformada por los municipios de María La Baja, San Juan Nepomuceno, El Guamo, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Zambrano, Córdoba (pertenecientes al departamento de Bolívar) y San Onofre, Los Palmitos, Morroa, Chalán, Colosó, Ovejas, San Antonio de Palmito y Tolú Viejo (pertenecientes al departamento de Sucre).

En el siglo XIX, los pueblos de la subregión MM atrajeron familias que expandieron las haciendas ganaderas que trajeron consigo las mejores variedades de tabaco negro que fue cultivado en la zona para el consumo interno y la exportación. Además, se constituyeron casas comerciales que fomentaron los negocios de la compra y venta de tierras y la ganadería. Muchas de estas familias establecieron sistemas productivos como el cobro de terrajes (dos quintales por siembra en las tierras de las haciendas), el peonazgo (10 a 20 jornales por época de trabajo) y las “tiendas de raya” (donde se obligaba a los trabajadores a comprarles los elementos necesarios para ser pagados en trabajo o en especie la renta de las tierras) (Aguilera, 2013).

En las primeras décadas del siglo XX hubo fuertes luchas por la ocupación de la tierra y

se comenzaron a formar ligas campesinas. El primer sindicato agrario de Colombia se constituyó en Colosó, en 1913. Posteriormente, se extendieron a San Onofre, Ovejas, Los Palmitos y El Carmen de Bolívar, entre otras zonas. Estas organizaciones fueron el inicio de la conformación de los sindicatos campesinos creados en los decenios de 1930 y 1940 y formalizados con la Ley 83 de 1931 (Aguilera, 2013). Seguidamente, con un claro espíritu colectivo y reivindicativo, se conformaron en los años 70 una de las organizaciones sociales más fuertes que ha tenido el país: la ANUC, Línea Sincelejo, derivada de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, 2010).

En ese entonces, al occidente de la Serranía de San Jerónimo existía uno de los más grandes latifundios de la región que Carlos Lleras había adquirido para construir un distrito de riego y parcelar sus tierras. El propósito del distrito era crear una clase campesina empresarial y mitigar la presión sobre las grandes propiedades. No obstante, tal propósito no se logró, como pudieron dejarlo ver las 640 invasiones campesinas entre 1971 y 1972 (Molano, 2011). Dado que una de las principales reivindicaciones perseguidas por los campesinos agrupados en la ANUC Sincelejo era la necesidad de redistribuir la tierra, de manera que todos los campesinos tuvieran su parcela y que se respetara la vocación agrícola de las tierras fértiles que estaban siendo utilizadas para la ganadería, ante la inoperancia de las reformas adelantadas por el gobierno, promovieron la toma o recuperación de tierras que se encontraban en manos de los ganaderos y los grandes propietarios, que concentraban buena parte de la tierra y se crearon muchas fincas pequeñas y lotes de pan coger (PNUD, 2010).

La creación misma de la ANUC evidenció el miedo fundado que tenía el gobierno de Lleras de un retroceso en materia agraria a favor del latifundio. Lo que en efecto sucedió con el Pacto de Chicoral, en 1973. Si bien el gobierno distribuyó las tierras e instaló cerca

de 600 beneficiarios, los parceleros endeudados vendieron su tierra para no ser rematados y poco a poco la propiedad tendió a la concentración (Molano, 2011).

El proceso se agravó con la presencia de varios grupos en la región:

las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, el Ejército de Liberación Nacional ELN, el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT, el Ejército Revolucionario del Pueblo ERP y las Autodefensas Unidas de Colombia AUC. Las particularidades geográficas de la región sirvieron para el establecimiento de una distribución más o menos estable entre ellos: mientras que las FARC, el ELN y el ERP se ubicaron en la zona montañosa, las AUC tendieron a ubicarse en las zonas planas (Hernández 2009, ILSA 2012)” (García et al., 2015, p.10).

A continuación, me ocuparé de la historia de la presencia armada de las FARC y las AUC, sus actores principales.

A comienzos de los años 80, tras las disposiciones acordadas en su VIII Conferencia (1993), relativas a su expansión mediante el desdoblamiento de sus frentes, las FARC, llegaron a la región. Entre las acciones desestabilizadoras ejecutadas por esta guerrilla se destacan los sabotajes, los secuestros, los contactos armados, los retenes ilegales, los hostigamientos, ataques a instalaciones, emboscadas y acciones de piratería, los cuales constituían sus principales fuentes de ingresos. Puesto que la llegada de la guerrilla a la región ocurrió en la época en que se efectuaban las tomas de tierras, en simpatía con la acción de los campesinos, estos hostigamientos estaban dirigidos principalmente a los terratenientes. Sin embargo, los campesinos, organizados en la ANUC, rechazaron la presencia de la guerrilla y las acciones por la vía de las armas (PNUD, 2010).

Al estar situados los ganaderos en el centro de los ataques, se despertaron fuertes

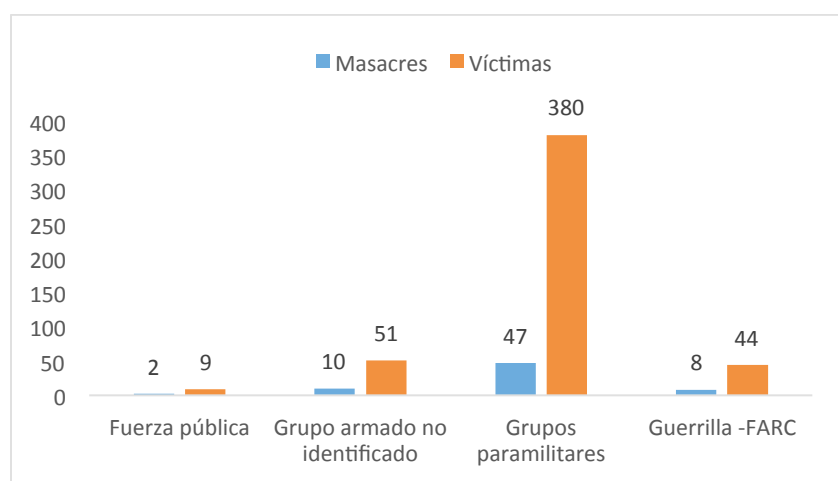
presiones de estos sobre la fuerza pública para combatir a los grupos armados ilegales por todos los medios. En respuesta, el Ejército reaccionó e intensificó los combates a la guerrilla y, de manera paralela, desató una guerra sucia contra líderes sociales dada la percepción en las de nexos de las organizaciones sociales populares con estos grupos subversivos. No obstante, es evidente que las grandes dificultades que los grupos guerrilleros trajeron a la región, afectaron tanto a las familias adineradas y a la fuerza pública, principal blanco de sus ataques, como a los campesinos y sectores pobres de la población, por cuyos predios pasaban poniendo a estas familias en una grave situación de vulnerabilidad e inseguridad (PNUD, 2010).

Con la aparición de los grupos paramilitares en la región, asociada al interés de los ganaderos y grandes propietarios de conservar sus tierras, se generó un período de agudización de la violencia con relación a los años anteriores. Así como sucedió con la llegada de la guerrilla a la zona, los problemas también se profundizaron cuando aparecieron en la región estos nuevos actores ilegales durante la década de los 90 (PNUD, 2010).

Su incursión, como respuesta de una clase terrateniente y comerciante a hostigamientos de la guerrilla, supuso una disputa por el dominio territorial ejercido hasta ese momento por los grupos subversivos. No obstante, si bien en los Montes de María la aparición de los grupos paramilitares, se remonta al año de 1985 no fue sino hasta la década de los 90 cuando empezaron a tener participación. Así pues, entre 1985 y 1996 se desarrollaron múltiples estructuras que posteriormente harían parte de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá –ACCU-, integradas a las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. A partir de 1997, se configuró en la región el ejército paramilitar de las ACCU que entraría a operar financiado por las cuotas de los dueños de fincas y ganaderos (PNUD, 2010).

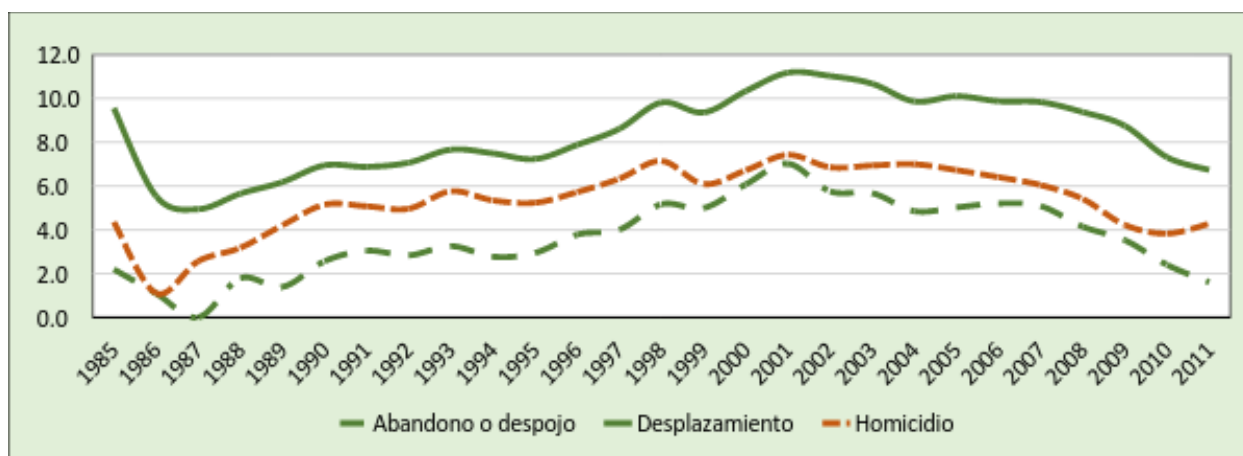
En este orden, a pesar de la presencia de diversos grupos en la región, los niveles de conflicto y confrontación entre guerrilla, paramilitares y ejército fueron relativamente bajos, cuando no inexistentes, durante la primera mitad de la década de 1990 hasta 1997 cuando se entra en una clara tendencia hacia el escalamiento del conflicto (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario, 2003). Lo anterior se tradujo en masacres, asesinatos selectivos, homicidios indiscriminados, desplazamientos forzados y amenazas que llenaron de terror los campos y poblados de Los Montes de María evidenciando el incremento vertiginoso de la violencia en la región. La información estadística que se presenta en los gráficos adjuntos (Gráfico 1 y 2), da cuenta de la evolución del accionar de la insurgencia en el departamento de Sucre y los municipios de Bolívar pertenecientes a Montes de María entre 1990 y el año 2011. Toda esa violencia fue justificada por los grupos paramilitares bajo el argumento de la instauración de un régimen de seguridad y la eliminación de la guerrilla. Sin embargo, sus víctimas fueron ante todo personas de la sociedad civil (PNUD, 2010; García, et al. 2015).

Gráfico 2. Masacres y víctimas en la región de los Montes de María según perpetrador 1991 - 2005



Fuente: García et al. (2015)

Gráfico 3. Comportamiento de las variables asociadas al conflicto en los Montes de María, 1985-2011



Fuente: García, et al. (2015).

En los años siguientes, entre los principales actores victimizantes contra la población civil se encontraban las AUC y las FARC, y fue el repliegue de estas últimas la que posibilitó la concentración del accionar en las primeras. A partir de ese momento, las que eran milicias rurales al servicio de grupos de poder construyeron su proyecto autónomo y se erigieron en los “señores de la guerra”, como ha denominado el académico Gustavo Duncan (2008) a este fenómeno, para diferenciarlo de las anteriores manifestaciones violentas. Ahora, ese proyecto concebía un nuevo orden social, que se impuso en la región de Los Montes de María, como en muchas otras regiones del país, y que transformó por completo las relaciones de poder. Para tal fin, además del uso de la violencia, impusieron “una nueva forma de extraer tributos, de regular la economía, de administrar justicia, de brindar protección, de organizar la prestación de los servicios básicos y de ejercer el monopolio de la coerción” (PNUD, 2010, p.19).

Aunque conservaron los vínculos con aquellos sectores a quienes sirvieron, ahora contaban con una capacidad para apropiarse de las funciones de Estado y establecer un nuevo orden social en una región. Alianzas con el narcotráfico, con algunos miembros de

la clase política, algunos propietarios y algunos agentes de la fuerza pública les permitieron alcanzar su objetivo de dominar el territorio (PNUD, 2010).

Si bien el narcotráfico había emergido en la región paralelamente al fenómeno paramilitar, su llegada se asocia a la ubicación estratégica de los MM. Esta subregión representaba un atractivo enorme para las fuerzas del narcotráfico, ya que por su territorio transportan la producción de narcóticos, elaborada con cultivos del sur de Bolívar y el bajo Cauca antioqueño y procesada en la misma zona. Así, mientras el narcotráfico lleva más de 20 años en Los Montes de María con el único interés de atravesar la región para sacar la droga, el paramilitarismo llegó, se instaló y dominó. La diferencia podría explicarse en el sentido de que unos actores armados tienen interés en el control estratégico (que, entre otros aspectos, les proporciona ventajas para existir y movilizarse) y otros tienen un interés más amplio, como es el del control del territorio, que abarca, incluso, un control sobre la población (PNUD, 2010).

Lo anterior evidencia que por la ubicación de la subregión de los Montes de María, entre las estribaciones de la cordillera oriental y el mar Caribe, bordeada por el río Magdalena y atravesada por la troncal de occidente y la troncal del caribe, vías principales que conectan el Caribe, y al interior del país con la Costa, llegó a convertirse en epicentro del conflicto armado colombiano. Al constituirse como corredor de movilidad propició disputas entre los grupos armados que buscaban un control territorial para constituir un área de refugio, retaguardia y avanzada, dado que está ubicado entre dos corredores en la Costa Caribe apropiados para la movilización de tropas, el traslado de armas y el comercio ilícito de drogas (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA, 2012). Si bien las circunstancias que los rodean son múltiples, estos hechos terminaron por provocar el abandono de tierras, residencias y actividades económicas.

El pico de esta confrontación se alcanza en los años 2005 y 2006, mientras que una significativa disminución de la misma se alcanza en el año 2009, como consecuencia de la desmovilización paramilitar y de la operación militar del año 2007 que abatió a alias “Martin Caballero”, jefe del frente 37 de las FARC (ILSA, 2012). Ambas estructuras delincuenciales expandidas gracias a una gran debilidad estatal anudada a la alta ineficiencia y complicidad de las fuerzas armadas, se desmovilizaron en el marco de las negociaciones de paz que el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) inició con los grupos de autodefensa, estructurando además los primeros procesos de sometimiento a la justicia y reparación de víctimas (Reyes, Duica, & Pedraza, s.f.; García et al., 2015).

La consecuencia más notable de los dominios de los actores armados ilegales sobre el territorio fue el desplazamiento de población que huía de las hostilidades hacia los centros urbanos en calidad de refugiados. Según cifras de Acción Social, entre 1997 y 2003, mataron al menos 115 en masacres como las de Las Palmas, Bajo Grande, La Sierrita, El Salado, Mampuján, El Chengue y Macayepo (PNUD, 2010) y a 2009 fueron desplazados forzosamente en la región de los Montes de María un total de 215.505 personas. El Carmen de Bolívar es el municipio que presenta la mayor expulsión de personas con el 33% del total que registra la región, seguido por los municipios de San Onofre con el 11.7%, Ovejas con el 9.6%, y María la Baja con el 8.3% y el municipio de Córdoba (Bolívar) con el 7% (Ver tabla 5) (ILSA, 2012, García et al., 2015).

El estudio realizado por el investigador Alejandro Reyes, asesor del actual Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, plantea que las tierras abandonadas y despojadas en los 15 municipios de los Montes de María suman un total de 81.656 hectáreas, tan sólo para un período de 10 años comprendido entre 1997 y 2007 (ILSA, 2012).

Tabla 5. Desplazamiento, masacres y restitución en los Montes de María

Municipio	Población 2005*	P. desplazada 2011**	Masacres (1991- 2005) ***	Masacres (vict.) (1991- 2005) ***	Predios abandonados (1970- 2011) ****	Solicitudes Restitución n1/13 *****	Ha. restitución. 01/13 *****	Predios restituidos 06/1 *****	Ha. restituidas 06/15 2015 *****
Córdoba	13113	30191	5	45	65	101	6208	0	0
El Carmen de Bolívar	67952	100191	17	124	1955	1319	22481	79	1537
El Guamo	7826	7832	1	4	19	13	1433	0	0
María La Baja	45395	30270	6	26	276	158	3849	64	433
San Jacinto	21593	26172	6	25	218	592	10135	0	0
San Juan Nepomuceno	32514	22386	4	40	78	146	7012	12	257
Zambrano	11110	16112	2	15	139	113	5685	0	0
Chalán	4188	7960	2	12	34	30	1528	0	0
Colosó	6214	20873	5	36	0	100	2201	29	244
Los Palmitos	19315	11879	2	9	22	90	2432	0	0
Morroa	12846	6657	2	10	57	292	9882	76	870
Ovejas	21658	37330	10	88	256	360	15932	42	0
San Antonio de Palmito	11361	1558	1	4	83	6	33	0	867
San Onofre	46383	38592	6	29	224	146	7223	0	0
Tolú Viejo	18955	12736	3	17	28	37	400	0	0
Total Montes de María	340423	370739	72	484	3454	3503	96433	302	4208

Fuente: García et al., (2015)

A 2010 el número de desplazados registrados en el país seguía siendo alto y causado principalmente por la violencia. Ahora la preocupación radicaba en el hecho de que detrás de las acciones armadas y de la intimidación que los grupos armados ejercían contra la población civil, se escondían poderosos intereses económicos asociados a la explotación minera, a los grandes cultivos de palma de aceite. Así pues, una vez atenuada la disputa por el control territorial entrarían entonces intereses del capital en el reordenamiento territorial, propiciando así, una concentración masiva de tierras y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo agroindustrial, cuya competitividad y rentabilidad dependía de grandes extensiones de tierra.

Así pues, a este desplazamiento forzado así como a las acciones violentas cometidas en

mayor medida por los grupos paramilitares contra población campesina ha estado asociado en los Montes de María, así como en otras regiones del país, el despojo de tierras por medio de la amenaza, la fuerza y el fraude. Luego del desplazamiento, estas tierras fueron apropiadas y legalizadas con la ayuda de funcionarios públicos locales, originando una cadena de compra y venta de predios amparada bajo la denominada “legalización del despojo” (ILSA, 2012). Según esta lógica, las modalidades de despojo que sufrieron los campesinos fueron diversas. Así, al lado de casos de robos de tierras por coacción armada o de venta a bajo precio por intimidación de grupos paramilitares, se encuentran casos en los que hubo intimidación sin ningún tipo de ofrecimiento de dinero por la tierra, puesto que al retornar tras haber sido desplazados encuentran que sus tierras ya han sido vendidas. Ante estos traspasos que aunque fraudulentos fueron legalizados, las oficinas de registros de instrumentos públicos y las notarías pasaron a ser uno de los focos más grandes de inseguridad de la propiedad (Reyes, Duica, & Pedraza, s.f.).

En este sentido, señala el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010):

El despojo de tierras y territorios ha supuesto el ejercicio de diferentes modalidades de violencia directa, pero también de acciones legales e institucionales, e incluso de procesos sociales cuyo aprovechamiento se ha constituido en ocasiones en verdaderos dispositivos perversos que conducen a la apropiación forzosa de la tierra por otras manos, distintas a las de sus originarios detentadores, poseedores o propietarios, casi siempre campesinos (p. 110).

Al igual que las modalidades, los actores y beneficiarios del despojo han sido no solo múltiples sino también heterogéneos. Nos encontramos así, además de paramilitares y guerrilleros, con hacendados, ganaderos, narcotraficantes y más recientemente con

empresarios y sociedades inversionistas, cada uno con sus respectivas motivaciones sean militares, económicas, políticas e incluso culturales.

En este orden, se puede concluir que los hechos asociados al abandono y despojo de tierras en la subregión de los Montes de María pueden agruparse en cuatro tipos, no necesariamente excluyentes:

Un fenómeno de abandono de tiempo largo en el cual las tierras fueron dejadas incultas por, incluso, más de una década, si se toma en cuenta el año 2000 como el momento de mayor desplazamiento; un proceso no cuantificado de despojo violento en el que algunos de los predios fueron a pasar a manos de los actores armados; un fenómeno de compras y ventas de predios, por parte de empresarios de otras regiones del país (...); y transferencias de propiedad entre los propios habitantes, cuya magnitud es difícil de cuantificar, pero que vincularon el abaratamiento de la tierra por causa del conflicto con el deseo de vender por parte de algunos propietarios. Solo sobre este escenario, que se encuentra lejos de ser homogéneo, se ha venido implementado el proceso de restitución de tierras en la región (García et al., 2015, p.15).

Para Porras, citado por Aguilera (2013), en la subregión MM se identifican dos conflictos: uno por la tierra y otro por el territorio –en el que se circunscribe el fenómeno del abandono y despojo de tierras-. Estos dos conflictos en lugar de estar aislados, están interrelacionados entre sí. El primero alude a la concentración de la tierra y sus subyacentes disputas, mientras que el segundo se asocia con las confrontaciones por el control político y económico en zonas estratégicas sobre las que incidieron factores como la estructura de la tenencia de la tierra, la precariedad de los derechos de propiedad, el modelo de desarrollo rural y la cooptación de los poderes locales por los actores armados, que caracterizan al primero. Por tanto, el fenómeno del abandono y despojo de tierras,

solo puede entenderse como el episodio final de una larga historia de conflictos sociales por la tierra. Para (Reyes, Duica, & Pedraza, s.f.),

El impacto de estos procesos sobre distintos grupos humanos y sectores sociales es proporcional a las estructuras agrarias anteriores al desplazamiento. Los grupos más afectados fueron quienes tenían vinculaciones más precarias con la propiedad territorial en regiones poco consolidadas, sin títulos de propiedad ni catastros constituidos, con organizaciones sociales débiles o situaciones ilegales como los cultivos ilícitos (p.1).

Tal fue el caso de una región con una larga tradición de concentración de la propiedad de la tierra, como los Montes de María, donde la acción de los grupos armados reforzó la tendencia de subordinación y marginalidad campesinas.

En este orden, en el caso particular de los Montes de María, bajo la apariencia de este fenómeno masivo y sistemático de expulsión de población se esconde una gran y compleja diversidad de situaciones regionales y locales. Por tanto, la recuperación de las tierras despojadas por la violencia enfrenta grandes dificultades no sólo jurídicas sino también políticas. A continuación, nos ocuparemos no sólo de conflictos sociales y agrarios que tuvieron lugar como consecuencia del desplazamiento forzado que tuvo lugar dentro de las acciones armadas e intimidatorias contra la población civil, sino también de aquellos de más vieja data relacionados con el despojo de carácter histórico, esto es, el “mal político” olvidado por el proceso de restitución.

iii. Resultados

La tenencia de la tierra

En la región el alto grado de concentración de la tierra ha desatado un conflicto histórico por su propiedad entre terratenientes y pequeños propietarios e indígenas (PNUD, 2010). Así pues, en la identificación y análisis de los conflictos por el uso de la tierra, el punto de partida se encuentra en la inequitativa distribución de la tierra, y en el correlativo acaparamiento, aspectos que han generado cambios en la estructura agraria de los Montes de María. Para ilustrar lo anterior, las siguientes tablas muestran la evolución de la estructura de la propiedad por rango de tamaño en el periodo comprendido entre 2000 y 2009. Aquí, vale la pena aclarar que las cifras son imprecisas, lo que de entrada señala la gran debilidad que posee la institucionalidad colombiana para observar y asegurar la propiedad rural, lo cual será abordado en los próximos apartados.

Tabla 6. Número de hectáreas por rango de tamaño de la propiedad 2000-2009

Año	Entre 0,1has y 20 has	Entre 20 has y 50 has	Entre 50 has y 200 has	Entre 200 has y 500 has	Más de 500 has
2000	89127,8619	97.042,1650	169564,5895	100.142,6310	84.675,0840
2001	87946,1307	95.273,4470	166164,8077	102.406,7850	87.177,0880
2002	88371,9616	95.958,5850	167827,7717	101.560,2297	88.725,3480
2003	89443,4521	95.756,5640	167791,039	100.859,8360	85.325,7560
2004	90720,4876	96.632,1500	166230,5018	98.906,0040	83.469,4103
2005	83781,0181	72.068,7147	172798,7442	89.084,6491	125.781,2795
2006	84686,2888	72.706,3577	173593,6409	88.088,2790	123.303,9569
2007	84712,1843	72.865,5452	173598,1066	87.221,4985	129.895,0810
2008	88176,5449	73.269,4686	172644,1795	83.273,2090	120.842,3760
2009	86346,9388	73.449,8996	169459,6885	85.110,0870	114.774,1804

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC (2012).

Tabla 7. Propietarios por rango de tamaño de la propiedad 2000-2009

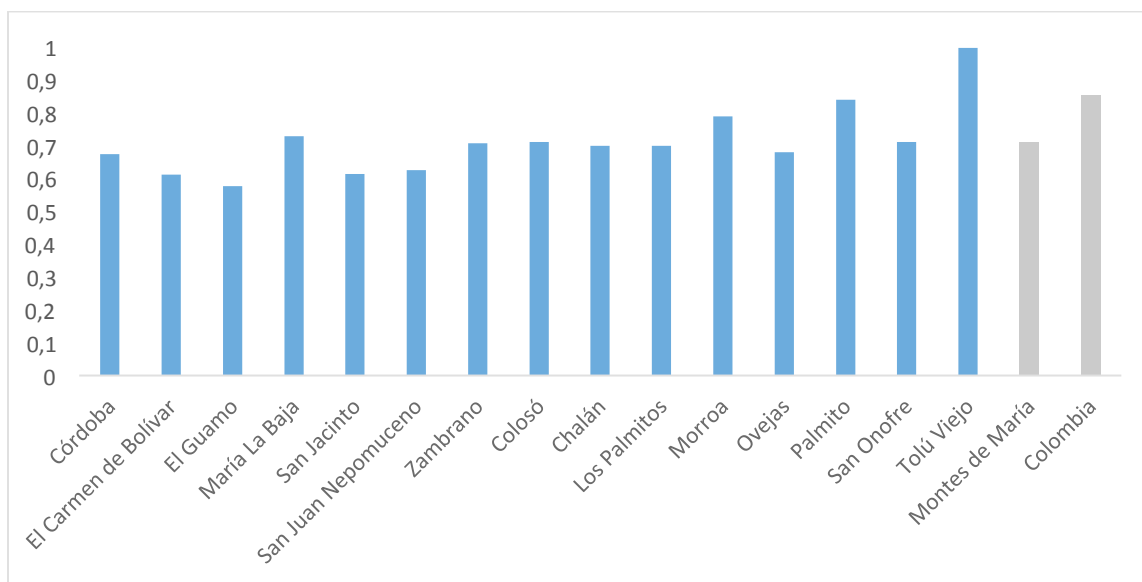
Año	Entre 0,1has y 20 has	Entre 20 has y 50 has	Entre 50 has y 200 has	Entre 200 has y 500 has	Más de 500 has
2000	16148	4187	3238	920	311
2001	15860	4114	3176	905	334

2002	15988	4211	3198	908	337
2003	16230	4128	3183	936	313
2004	16559	4219	3216	778	323
2005	15972	3443	4249	892	662
2006	15613	3467	4202	905	654
2007	15651	3461	4204	901	698
2008	15545	3481	4215	881	658
2009	15747	3491	4142	908	643

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAC (2012).

Al medir la concentración de la tierra a través del coeficiente Gini rural, en 2011, Colombia presentó un alto índice (0,85) y el promedio de la subregión MM fue de 0.70. No obstante en los MM había municipios con concentraciones similares a las del país como en San Antonio de los Palmitos (0,83) o incluso superiores como la de Tolú Viejo (0,99) (Ver gráfico 5).

Gráfico 4. Gini Montes de María 2011

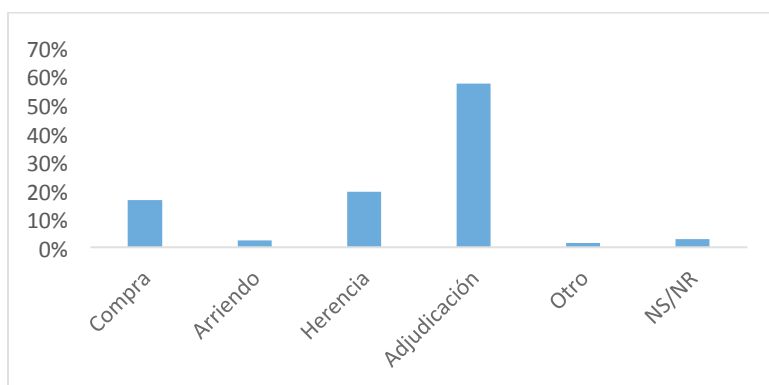


Fuente: Elaboración propia a partir de IGAC (2012).

Esta histórica concentración de la propiedad rural, como se mencionó, dio origen a un fuerte movimiento campesino de invasiones de haciendas en demanda de reforma agraria durante los años setenta. Lo anterior, fue seguido por la adquisición y subdivisión de

grandes fincas a través de la intervención del Incoar, produciéndose un cambio de la actividad tabacalera hacia los cultivos de pan coger (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario, 2003). El siguiente gráfico ilustra, a partir de la información obtenida en el censo realizado a la población restituida en los Montes de María, el origen del predio.

Gráfico 5. Origen del predio



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria – ORRDPA (2015).

Estos resultados del censo, muestran que el 57% de las personas entrevistadas (206) dijeron haberse hecho a los predios por medio de adjudicación por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. Lo anterior, no descarta el hecho de que previa adjudicación, hayan ocupado los predios por medio de invasiones y que posteriormente se vieran beneficiados por programas de reforma agraria, en los que el INCORA negociaba las tierras ocupadas con los propietarios para luego adjudicarlas entre quienes se encontraban sobre ellas. Esto es correlato de los procesos de organización campesina vividos en la región, en particular durante las décadas de 1980 y 1990 según se deriva de las entrevistas realizadas en el marco del Informe sobre el Estado actual e impactos del proceso de restitución de tierras en Montes de María (García et al., 2015) Allí, el 17% de los entrevistados (34) dijeron haberse hecho a sus predios por medio de

compra, el 19% (40) por herencia directa o de sus cónyuges y el 2% (5) por medio de arriendos.

Un análisis sobre la extensión de la propiedad luego de los primeros años de la implementación de la ley de restitución fue recogido en el Informe sobre el Estado actual e impactos del proceso de restitución de tierras en Montes de María (García et al., 2015). Allí, “contrastando los tamaños disponibles para las Unidades Agrícolas Familiares⁵ con los tamaños promedio de los predios restituidos en la región con base en la información disponible en las sentencias, se tuvo que en el municipio de El Carmen de Bolívar estas cifras se corresponden, mientras que en María La Baja, el tamaño de los predios restituidos es muy inferior a la UAF y en Colosó muy superior” (García et al., 2015, p. 40) (Ver Tabla 5).

Tabla 8. Hectáreas restituidas vs. UAF, Montes de María

Municipio	Promedio has. restituidas	UAF	Diferencia
El Carmen de Bolívar	17,2429	20	-2,7571
María La Baja	6,8768	20	-13,1232
San Juan Nepomuceno	22,5239	nd	
Colosó	36,7316	21	15,7316
Morroa	24,2255	nd	
Ovejas	28,904	nd	

Fuente: García et al. (2015 p.41).

⁵ La Unidad Agrícola Familiar UAF es definida en Colombia como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permita con su proyecto productivo y tecnología adecuada generar como mínimo dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, permitiendo a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar no requerirá normalmente para ser productiva sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere” (INCODER, [Acuerdo 140 de 2008](#), consulta, 15 de mayo de 2015). Esta Unidad es aplicable sólo a las adjudicaciones de baldíos y no a la formación de propiedad privada rural en términos generales. Además, la aplicabilidad de esta unidad ha estado sujeta a los cambios en su medición, de manera que tomamos estos datos de manera indicativa. Consideramos aquí el cálculo más reciente formulado por el INCODER en su [Resolución 1133 de 2013](#) (García et al., 2015).

Para García et al. (2015), estos resultados evidencian situaciones disímiles cuya explicación requiere una posterior indagación. Sobre todo “muestra un panorama distinto al de la mala distribución general de la tierra en una región donde los movimientos campesinos tuvieron relativo éxito en sus demandas por el acceso a la tierra. En consecuencia, tenemos que contemplar escenarios buenos, malos y regulares para potenciar el papel transformador del proceso sobre situaciones injustas e inequitativas” (García et al., p. 41).

El modelo de desarrollo

Una segunda causa estructural del conflicto en Los Montes de María es que no se ha logrado contar con un modelo de desarrollo equitativo e incluyente, que haga posible el desarrollo de todos los sectores productivos (PNUD, 2010). Así pues, el despojo masivo de la tierra que ocurrió en algunas regiones importantes del país revela una ruptura profunda del régimen de propiedad territorial, cuya debilidad estructural es, entre otras, el monopolio de las mejores tierras por los grandes terratenientes, a favor de la ganadería extensiva y en perjuicio de la pequeña agricultura (Reyes, Duica, & Pedraza, s.f.).

Las tierras de Montes de María han sido tradicionalmente aptas para la agricultura y la ganadería. Dadas las condiciones de relieve, se pueden identificar dos tipos de paisajes que evidencian una apropiación y un uso diferenciado del suelo. Uno de ellos comprende las partes propiamente altas de los montes, en donde el uso de la tierra ha sido especialmente agrícola. El otro tipo de paisaje son los valles de los ríos y las llanuras-, en donde tradicionalmente se establecieron la ganadería y el cultivo intensivo del tabaco (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho internacional

Humanitario, 2003).

Lo anterior ha propiciado que desde la época de la colonización de la región, se hayan visto confrontados los representantes de la economía campesina y aquellos de la ganadería. La razón es que, mientras las zonas que están dedicadas a la ganadería extensiva son las más fértiles, la agricultura campesina –base de la gran despensa de la Costa Caribe– se encuentra relegada a zonas menos fértiles, como las lomas de las montañas (PNUD, 2010).

Las políticas desarrolladas en los años 60 y 70, que promovieron la economía campesina, fueron rechazadas por las élites del campo, que abogan por el apoyo estatal a la ganadería extensiva y los extensos monocultivos. Por esto, además de la histórica presión de los campesinos por la propiedad de la tierra, ellos y ellas han liderado la lucha por una distribución equitativa del uso del suelo, de manera que las tierras más fértiles puedan ser utilizadas para la agricultura campesina (PNUD, 2010).

El estudio de la CNRR citado por ILSA (2012), señala lo siguiente: “En Montes de María la vocación agrícola se encuentra representada en 268.026 has y la vocación para ganadería corresponde a 71.296 has; sin embargo, de acuerdo con el uso actual del suelo, hay un predominio de tierras en pastos con un total de 406.119 has (73% en pastos no tecnificados), mientras que en agricultura se usan sólo 165.068 has (p.41). De acuerdo con lo anterior, se evidencian los conflictos que se dan entre la aptitud del suelo y el uso, notándose tanto sobreutilización como subutilización de las tierras. La primera se presenta cuando el uso actual es muy superior a la vocación de uso principal, generando degradación de los recursos naturales y procesos erosivos. Por el contrario, el conflicto por subutilización se presenta cuando el uso actual de la tierra es inferior a la vocación de

uso principal, de acuerdo con la mayor capacidad productiva natural, restringiéndose el cumplimiento de la función social y productiva de las tierras (Aguilera, 2013).

Además de la sobre destinación histórica de los suelos a la ganadería, la región impulsa modelos de desarrollo agroindustrial centrados en el cultivo extensivo de maderables y agrocombustibles. Así pues, al lado del sector ganadero se encuentran las empresas de agricultura extensiva, principalmente de palma de aceite, pertenecientes a pocas familias de la élite económica, ambos enfrentando el modelo agrícola campesino. Este modelo de desarrollo conlleva igualmente a una redestinación de los usos, no sólo del suelo, sino también de los recursos acuíferos (ILSA, 2012). Al igual que como sucede en el caso de la ganadería, los minifundistas se han visto afectados por la implementación de un modelo de desarrollo que los excluye y los rezaga de los programas de crédito y de asistencia técnica por parte del Estado. Lo anterior a favor de las empresas de palma, quienes han logrado endosar para su propio beneficio buena parte de los recursos con que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo en el campo (PNUD, 2010).

En los Montes de María, como en la mayoría de las zonas rurales del país, el despojo de tierras de la población civil ha estado predominantemente asociado no solo al control territorial y a los crímenes cometidos por el paramilitarismo, sino también a la concentración de tierras para desarrollar grandes proyectos de agricultura comercial de maderables y agrocombustibles (ILSA, 2012). Lo anterior, de acuerdo con la información obtenida en el censo, se puede evidenciar en el hecho de que el despojo se centró principalmente sobre tierras dedicadas casi exclusivamente a la agricultura. El 91% de los encuestados respondieron que sus predios estaban dedicados a la agricultura, un 45% de ellos (92) las tierras eran ocupadas exclusivamente en la siembra de yuca, maíz, ñame, ajonjolí entre otros, y el otro 46% (95) éstas estaban acompañadas con alguna participación menor de ganadería y cría de animales.

Lo anterior, da cuenta que detrás de las principales modalidades de apropiación y acaparamiento de tierras por parte de terceros, se podría encontrar la “empresarización” del campo en la región de los Montes de María; es decir en la concentración y acumulación indebida de las tierras que fueron obligados a abandonar, o de las cuales fueron despojados los campesinos víctimas del desplazamiento forzado, y que actualmente se encuentran a nombre de empresas, sociedades y fiducias (ILSA, 2012).

En un informe de la Superintendencia de Notariado y Registro, se reportaron las primeras cifras sobre la titulación irregular de tierras en el país, subrayando cómo estas irregularidades se detectaron en zonas como la de los Montes de María, en las que constató un mayor número de desplazamientos forzados de población campesina y donde el control y dominio paramilitar llegó a involucrar a algunos sectores de la clase política local, a algunos empresarios de la agroindustria, e incluso a algunos funcionarios locales del INCODER, de notarías, y de las oficinas de registro e instrumentos públicos (Superintendencia Nacional de Notariado y Registro -SNR, 2011).

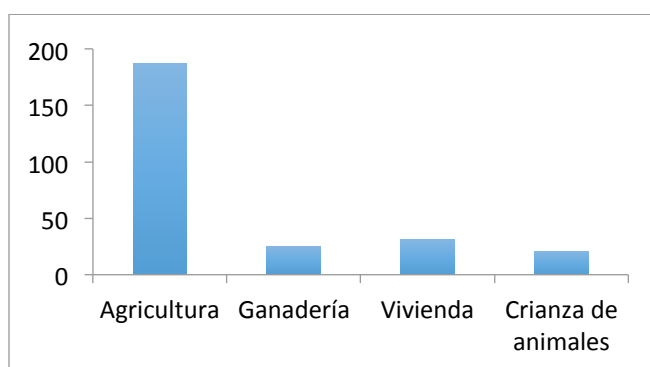
Según la Superintendencia, tras una primera inspección realizada a 10 de las 192 oficinas de registro de instrumentos públicos del país, de las 150 mil hectáreas tituladas de forma fraudulenta, 27.248 mil se encuentran en los Montes de María (Superintendencia Nacional de Notariado y Registro -SNR, 2011). El trámite era expedito: abogados e intermediarios de las empresas llegaban a donde los campesinos para proponerles la compra de sus tierras, las cuales se encuentran con deudas hipotecarias que no han podido pagar debido al desplazamiento forzado al que fueron obligados por el recrudecimiento del conflicto en la región y además, debido a la pérdida de su capacidad para generar ingresos. Los negociadores llegaron con lista en mano y documentos autenticados que evidenciaban el remate próximo de su parcela y les ofrecían compra inmediata para salvar la tierra. El trato se cerraba con la firma de la escritura en una

notaría, muchas veces fuera de la región (Ver gráfico 6) (Molano, 2011).

La mayoría de estas compras masivas se han hecho sobre propiedad de pequeños parceleros, en su mayoría adjudicatarios de reforma agraria (tierras adjudicadas por el INCORA y posteriormente por el INCODER), lo cual ha llevado a una reversión del proceso de acceso a la tierra. Adicionalmente, la compra de tierras en la región no solo ha incrementado la concentración de la propiedad rural, sino que además ha desatado una fuerte especulación sobre la tierra adquirida. Es así como la tierra que para el 2009 fue comprada a los campesinos a 300.000 de pesos, la hectárea, para el 2010 ha sido vendida hasta por 2.000.000 de pesos, la hectárea (ILSA, 2012).

Se trata aquí de una nueva modalidad de concentración de la tierra, que se manifiesta mediante la compra masiva de predios, por parte de las empresas dedicadas al cultivo de palma o maderables, con el propósito de aumentar la productividad del campo y de consolidar el modelo agroexportador (ILSA, 2012). Lo anterior, precedido del despojo de tierras a los campesinos víctimas del desplazamiento forzado dedicados predominantemente a la agricultura como lo ilustra el siguiente gráfico a partir de información obtenida en el censo.

Gráfico 6. Uso de la tierra antes del abandono

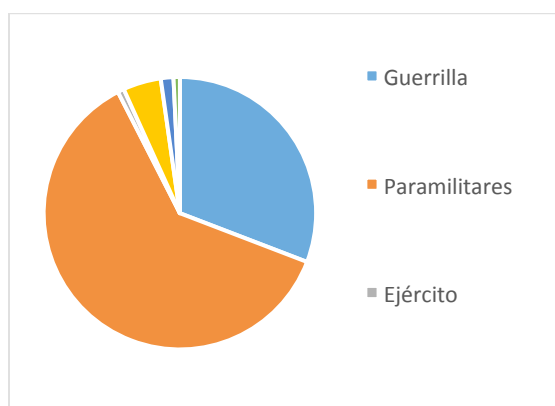


*Nota: Categoría no excluyente, múltiple respuesta

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Adicionalmente, según el censo, el total de los encuestados expresaron haber abandonado sus tierras como consecuencia del miedo generalizado por amenazas, acciones violentas e intimidaciones. Sobre los responsables de tales hostigamientos, 133 de los encuestados señalaron a los paramilitares, la guerrilla y en algunas ocasiones al ejército quienes colaboraban con los grupos ilegales. Así, un 61% de los entrevistados indicaron a los paramilitares como actores generadores del abandono o despojo, mientras un 30% nombró a la guerrilla. Las personas restantes señalaron a otros actores o no respondieron (Ver gráfico 8). Aquí, cabe aclarar que mientras el censo no arrojó datos relevantes sobre la participación del ejército en el despojo, en las entrevistas que se realizaron el 5,6% señaló su vinculación con guerrilla y los paramilitares.

Gráfico 7. Actor generador del despojo/abandono

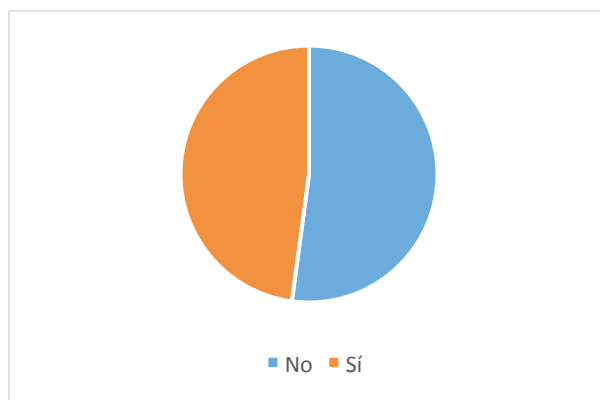


Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Sobre la ocurrencia o no del fenómeno de transacciones sobre la propiedad, según el censo, la mayoría (52%) de los casos indagados (206) no estuvieron seguidos de ventas. Mientras que de los 98 restantes, 84 (41%) culminaron en la venta de los predios a terceros, lo que, dados los antecedentes, los configuró en situaciones de despojo. No obstante, dado que lo anterior, no exime el hecho de que cuando no hubo venta el abandono no estuviera seguido por ocupaciones o apropiaciones posteriores, la

información se contrasta con la existencia de opositores en el proceso de restitución de tierras, esto es, quien estaba en poder de la tierra cuando se solicitó la restitución y se opusiera a las pretensiones de los reclamantes (Ver gráfico 9).

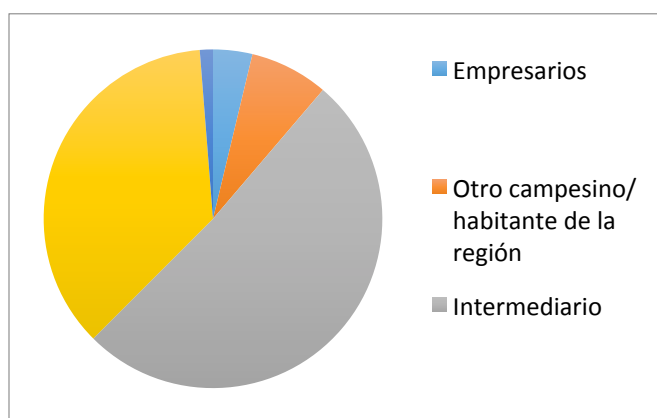
Gráfico 8. Opositor en el proceso de restitución



Fuente: Elaboración propia a partir de Revisión de Sentencias, ORRDPA (2014).

Sobre tales transacciones realizadas sobre la propiedad (84), 41 fueron a través de intermediarios (49%), 29 con personas que los entrevistados manifestaron desconocer (35%), 6 con otros campesinos o habitantes de la región (7%), 3 con empresarios (4%) y el 1% con otros actores (Ver gráfico 10)

Gráfico 9. Actores con los que se realizaron las transacciones



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

La información derivada de las entrevistas a profundidad en el marco del informe, sobre la circunstancia común del abandono de sus tierras muestra que algunas motivaciones de los restituidos para vender sus propiedades.

Así, en la totalidad de los casos hubo ofertas de compra, asociadas en su mayoría a presiones por el cobro de deudas con entidades como INCORA y CISA⁶. Si bien ninguna de las personas entrevistadas afirmó haber sido obligada a vender o ceder su predio, el abandono de todos los predios se dio como consecuencia de la violencia generalizada y el desplazamiento que ésta causó en la región. Además, el hecho de que se mencionaran las deudas por parte de entidades como INCORA o CISA dentro de las razones para vender indica un vínculo complejo entre coacción y mercado que requiere ser indagado (García, et al, 2015, p.41).

Ambigüedad en la propiedad

Para los ortodoxos neoclásicos, muchos de los países no han alcanzado un desarrollo económico sostenido se caracterizan por sistemas de propiedad que obstaculizan una formalización eficiente de los derechos sobre los bienes (Uprimny & Sánchez, 2010). Colombia es ejemplo de ello. Aquí, el capital se concentra en la propiedad agraria, la cual no puede ser eficientemente transformada en riqueza debido a que los sistemas

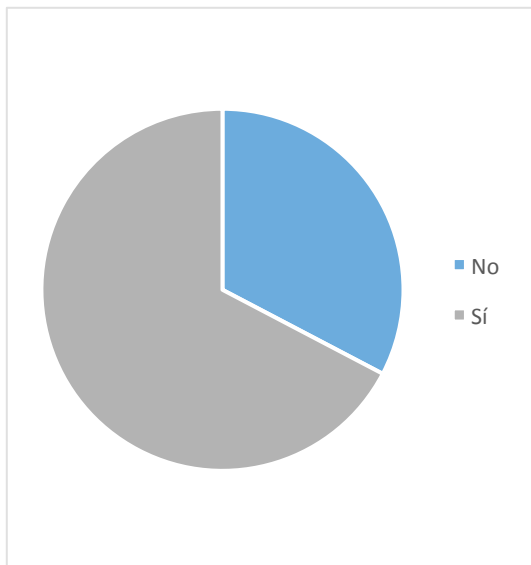
⁶ CISA - CENTRAL DE INVERSIONES S.A. es una sociedad comercial de economía mixta de orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de naturaleza única, sujeta, en la celebración de todos sus actos y contratos, al régimen de derecho privado. La sociedad tiene por objeto gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intercambiar, enajenar y arrendar a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la Ley, o sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de cualquiera de las entidades descritas, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico y/o valoración de sus activos y sobre temas relacionados con el objeto social. Este es un hecho no indagado pero de presencia común en nuestras indagaciones. En varias ocasiones los entrevistados refieren el cobro de las deudas como hecho presente durante el período de compras-ventas masivas (García et al., 2015).

informales de propiedad imposibilitan el intercambio. Lo anterior, anudado con la violencia armada y la economía ilícita del narcotráfico, ha impactado el mercado de tierras, no solo aumentando la concentración sino que también ha creado un mercado oligopólico de tierras que no responde a precios reales del mercado, sino a factores externos.

No obstante, el proceso de restitución de tierras parece desconocer el hecho de que en país no ha existido un régimen de derechos de propiedad que se respete por un período prolongado de tiempo, en la medida en que se basa en lo que Pérez (2013) ha denominado “ficción legal de auténticos derechos de propiedad anteriores” como principio para restituir. Lo anterior deja de lado el hecho de que la propiedad rural ha sido como vimos, sujeta de más de un proceso de reforma y posterior contrarreforma por lo que la ha cambiado de manos a través de la combinación de procesos tanto formales como el caso de las adjudicaciones a cargo del INCORA/INCODER, así como informales tales como las invasiones campesinas que tuvieron lugar repetidamente.

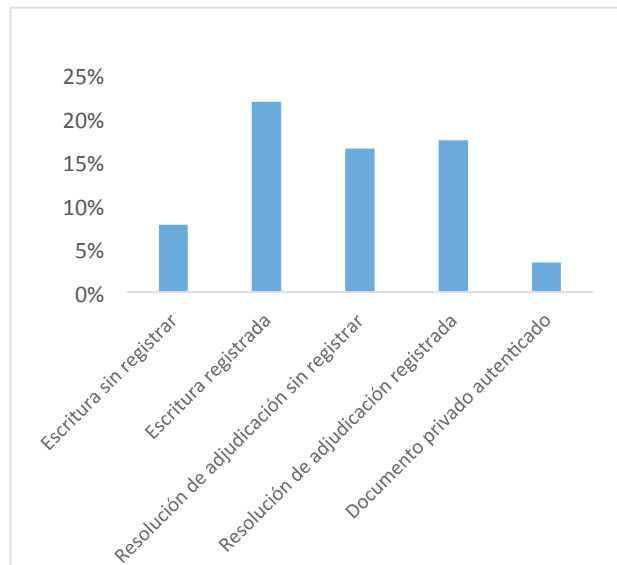
En este orden, tales acontecimientos no siempre estuvieron acompañados de un registro catastral debido no solo la alta informalidad en cuanto a la tenencia de la tierra; y la falta de un sistema de información moderno y actualizado de catastro sobre todo en el mundo rural, como lo muestran los siguientes gráficos.

Gráfico 10. Existencia de documento que acreditaba la propiedad



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

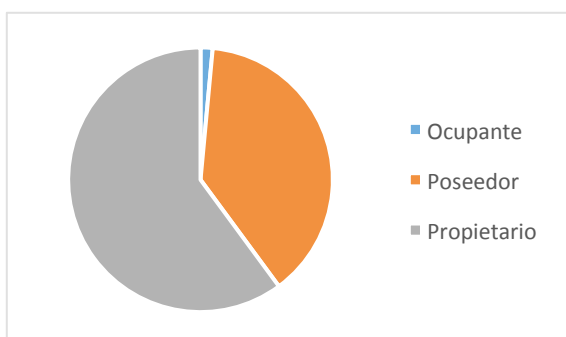
Gráfico 11. Tipo de documento que acreditaba la propiedad



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

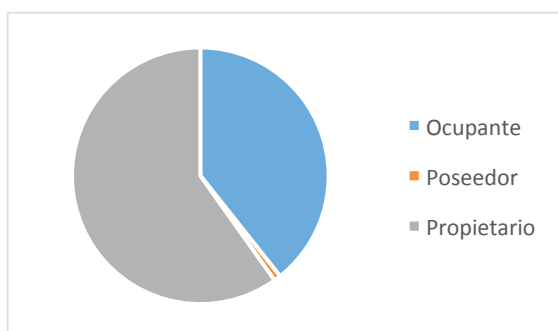
Como se aprecia, con base en los datos obtenidos en el censo, que existe un porcentaje relevante (33%) de propiedad informal con derechos inciertos o precarios sobre la tierra. Otro ejemplo en este mismo orden, lo constituye la diferencia entre la relación jurídica con el predio percibida por los campesinos y manifestada en el censo, con respecto a la relación jurídica real consignada en las sentencias.

Gráfico 12. Relación jurídica con el predio según el censo.



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

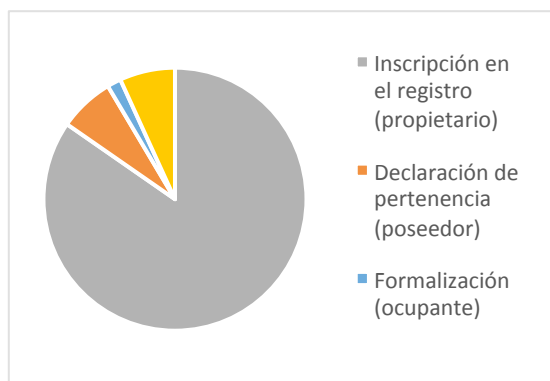
Gráfico 13. Relación jurídica con el predio según sentencias.



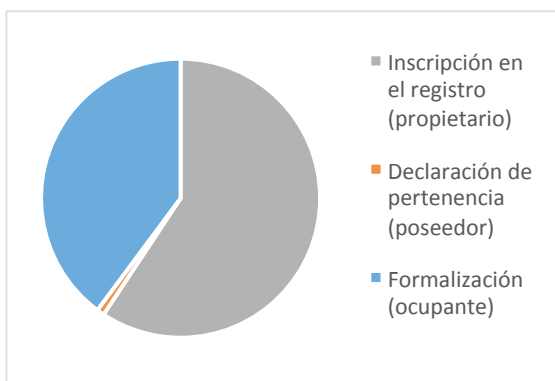
Fuente: Elaboración propia a partir de Revisión de sentencias, ORRDPA (2014).

Lo que muestran las gráficas es que entre los campesinos no existe una distinción entre las distintos tipos de relación jurídica con el predio, sobre todo entre la relación de ocupación y de posesión, cuyos valores obtenidos en el censo se invierten en la información obtenida a partir de las sentencias. Dado que la diferencia más significativa entre ambas categorías radica en que mientras la ocupación se da sobre un baldío de la nación, mientras la posesión sobre una propiedad privada, lo evidenciado en los gráficos puede obedecer a que estas últimas no siempre fueron explotadas por sus propietarios por lo que se desconocía la existencia de los mismos.

Adicionalmente, esto puede anudarse al hecho de la debilidad institucional en el mundo rural ha provocado que los campesinos sean ajenos a la misma, desconociendo, por ejemplo, las formas de relación con la propiedad así como los procedimientos que las rodean. Tal panorama ha permanecido intacto luego del proceso de restitución. Así pues, independientemente de la percepción de la relación jurídica de los campesinos con el predio, los fallos, como se ha mencionado, se han restringido a la protección de derechos que con anterioridad se tenían sobre la tierra. A saber, para el restablecimiento del derecho de propiedad, el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria; en el caso del derecho de posesión, la declaración de pertenencia; mientras que en el caso de la ocupación, la formalización. De lo anterior, dan cuenta los siguientes gráficos.

Gráfico 14. Decisión del fallo según censo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Gráfico 15. Decisión del fallo según sentencias.

Fuente: Elaboración propia a partir de Revisión de sentencias, ORRDPA (2014).

Este panorama se vio agravado en épocas recientes cuando el conflicto armado fue el marco en el que se dieron tales intercambios. En esos momentos, las transferencias tenían forma de despojo por lo que mucho menos operaba la formalidad sobre la estructura de tenencia de la propiedad. Durante esta época -2007 a 2011- en los Montes de María, según la resolución No. 1212 emitida el 22 de marzo de 2011, se declaró en inminencia de desplazamiento forzado toda la zona rural de los municipios de Ovejas, Morroa, Chalán, Colosó, Los Palmitos y Tolú Viejo. En el municipio de San Juan Nepomuceno, la declaración cobijó a un corregimiento (La Haya) y 11 veredas; igualmente en El Carmen de Bolívar la declaratoria cobijó a 23 áreas, entre corregimientos y municipios, ilustrando tal medida el impacto social del desplazamiento forzado en la región (ILSA, 2012).

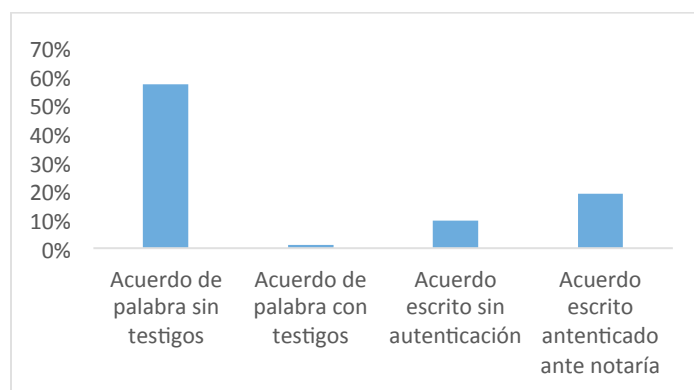
Lo anterior conllevó a un alto número de inscripciones de protección colectiva de predios sobre las respectivas matrículas inmobiliarias⁷. No obstante, la alta informalidad de la

⁷ La ruta de protección colectiva responde a lo estipulado en la Ley 387 de 1997, el Decreto 2007 de 20011, el Decreto 250 de 2005 y demás normas complementarias, constituyéndose en un mecanismo que permite a los Comités Territoriales (Municipales, Distritales o Departamentales) para la Atención Integral de la Población Desplazada –CTAIPD, proteger los derechos ejercidos por las personas sobre predios y el derecho fundamental de las comunidades étnicas al territorio. Cuando se presenten circunstancias que puedan originar o hayan originado el desplazamiento forzado en una zona determinada del territorio de jurisdicción del Comité,

relación con la tierra por parte de los campesinos y, por ende, la inexistencia de titulación o pruebas registrales de dominio sobre la mayoría de los predios, hicieron que la ruta de protección jurídica fuera una figura inaplicable o poco útil en esta región del país, lo que igualmente facilitó la apropiación por parte de los despojadores (ILSA, 2012).

En este contexto, se inscribieron las compras masivas, las cuales requerían corregir la ilegalidad del despojo en aras de dinamizar el mercado de tierras. De tal fenómeno da cuenta el siguiente gráfico, el cual, a partir de la información recogida en el censo, ilustra el medio por el que se registraron las ventas (Ver gráfico 13).

Gráfico 16. Registro de la venta



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Si bien según el censo, solo un 19% de las compras se formalizó mediante un acuerdo escrito autenticado ante notaria, se puede evidenciar al menos una observancia aparente

éste procederá a identificar las personas que tengan la calidad de propietarios, poseedores, ocupantes o tenedores, o que en virtud de su pertenencia a un grupo étnico habiten en territorios de comunidades indígenas o negras ubicados en dicha zona.

Esta protección de carácter colectivo se constituye en un instrumento para: i) prevenir transacciones ilegales que pudieran realizarse en contra de la voluntad de los titulares mediante la prohibición de cualquier acto de enajenación o transferencia sobre los derechos protegidos, ii) publicitar la relación jurídica de poseedores, ocupantes o tenedores sobre un inmueble determinado, iii) en el caso de grupos étnicos, contribuir con los trámites de saneamiento, constitución, ampliación o realindero de sus territorios. De esta manera se reconocen y protegen derechos patrimoniales de hombres, mujeres, infantes, adolescentes y minorías étnicas que han sido víctimas del desplazamiento forzado (Superintendencia Nacional de Notariado y Registro -SNR, s.f.)

de la ley, a través de la cual se llevaron a cabo las compras de tierras logrando, aunque momentáneamente, el revestimiento con apariencia de legalidad del despojo violento.

Hasta aquí, se puede concluir que una política orientada exclusivamente a la restitución de tierras resulta limitada en un contexto como el colombiano por varias razones. Primero, porque su alcance se restringe a la protección de derechos que con anterioridad se tenían sobre la tierra, los cuales, en nuestro caso, son ambiguos. Por lo que la política, en lugar de aclarar o mejorar la relación jurídica de los campesinos con el predio –volviendo propietarios a ocupantes o poseedores por ejemplo- la perpetúa. Segundo, porque en conflictos de larga duración, de nuevo como el nuestro, es muy posible que muchas de las tierras sometidas a procesos de restitución hayan sido ocupadas por poseedores sucesivos, que a su vez pueden haber sido despojados de las mismas a través de desplazamientos forzados acaecidos en distintos momentos, por lo que la noción de legítimo beneficiario del derecho a la restitución puede ser un poco confusa. Tercero, la restitución también resulta problemática al punto de conducir incluso a la toma de medidas represivas, pues entre otros sentidos, posibilita que las víctimas sean privilegiadas con esas medidas aun cuando ello conduzca a la desprotección de otras víctimas con derechos más precarios o de otros sectores más necesitados de la población.

Dado que el universo de las entrevistas fue la población restituida, que en la mayoría de los casos fueron los solicitantes, estos dos últimos aspectos requieren una futura indagación en la medida en que dan cuenta sobre todo de la segunda ocupación sobre los predios, la cual a pesar de encontrarse en el 48% de los casos, solo fue reconocida en 4 de ellos.

Pobreza rural

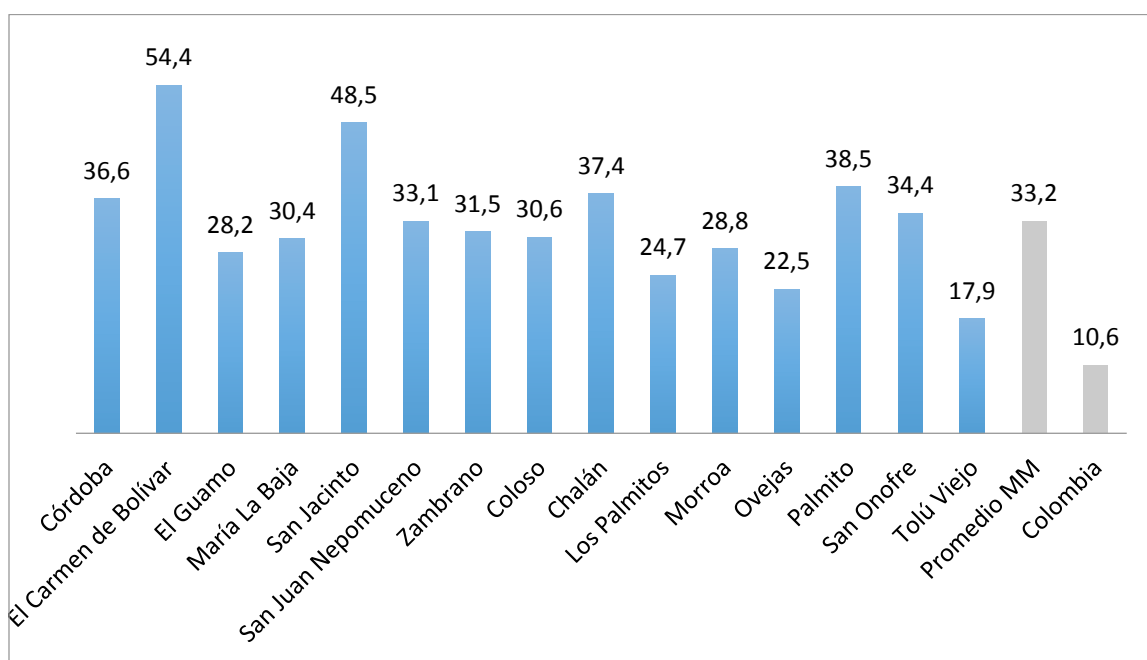
Adicionalmente, el desplazamiento forzado en Colombia debe verse visto bajo la lupa de la aguda desigualdad social, manifiesta no solo en la notoria concentración de la riqueza anteriormente mencionada sino también tanto en los altos niveles de pobreza e indigencia. Para Ceballos (2013), la desigualdad ha cumplido un papel primordial en la expansión del desplazamiento pues aun cuando no toda la población vulnerable ha sido víctima de él, ni todas las víctimas provienen de dichos segmentos de población, resulta innegable que la gran mayoría de personas que se vieron obligadas a desplazarse encontraban insatisfechas sus necesidades categóricas. Evidencia de lo anterior, son los altos porcentajes de pobreza e indigencia que registraban las víctimas antes de la ocurrencia del desplazamiento (Ceballos, 2013).

Según Deininger (2004) citado por Aguilera (2013) donde la distribución de la tierra es altamente desigual y hay grandes cantidades de tierra productiva subutilizada, por lo general coexisten altos niveles de desigualdad y pobreza. Por tanto, la subregión MM además de presentar altos niveles de desigualdad de la tierra en el Censo General de 2005 (la información más reciente para municipalidades), registra a los municipios de esta zona con altos porcentajes de hogares en situación de pobreza o miseria, medidos a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En este sentido, tanto Bolívar como Sucre, los dos departamentos en los que se encuentra la región, presentan índices de desarrollo humano inferiores al promedio nacional, aunque en Sucre la situación es más precaria. Mientras en 2005 Colombia registró un índice de desarrollo humano de 0,78, el de Bolívar era de 0,77 y el de Sucre de 0,73, según el mismo censo. Para ese mismo año, los ingresos de la población de los Montes de María eran en promedio de 15.000 pesos diarios por hogar, el 50% de lo requerido para obtener lo mínimo necesario. Adicionalmente, solo el 12,8% de las viviendas contaban con los

servicios básicos de agua, energía y alcantarillado. Esto conduce a tener el 59,7% de la población con necesidades básicas insatisfechas (PNUD, 2010).

San Jacinto y El Carmen de Bolívar son los municipios con porcentajes más críticos, triplicando el promedio de pobreza de Colombia y quintuplicando el de miseria (Gráfico 17). En San Jacinto, la pobreza ha sido persistente desde 1985, mientras que en El Carmen de Bolívar se pasó de tener en 1985 uno de los niveles más bajo a uno de los más alto en 2005 (Aguilera, 2013).

Gráfico 17. Población en condiciones de miseria, 2005

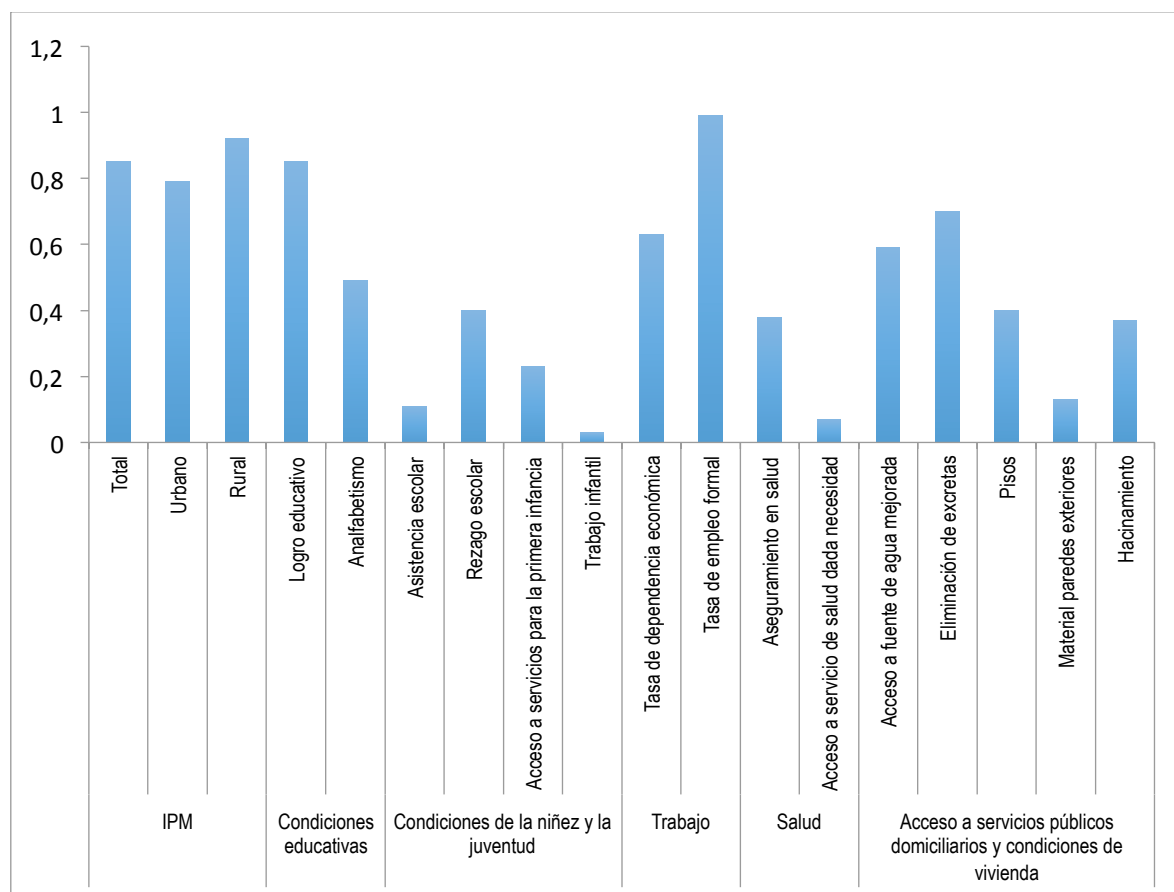


Fuente: Aguilera (2013, p.15).

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es otro indicador para medir el grado de pobreza de las personas. Según esta medición, el 92% de la población rural de la subregión MM tenía condiciones de pobreza en 2005, encontrándose las mayores deficiencias en el empleo formal, los logros educativos y el acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (Gráfico 18). Lo más preocupante es el bajo nivel de escolaridad. Según el Censo de 2005, en la subregión MM es de 5,7 años de

estudios aprobados para la población entre 15 y 64 años de edad, más bajo que los de Colombia (8,2) y el de los departamentos de Bolívar (7,9) y Sucre (6,9) (Aguilera, 2013).

Gráfico 18. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y condiciones de deficiencia promedio en la subregión Montes de María, 2005

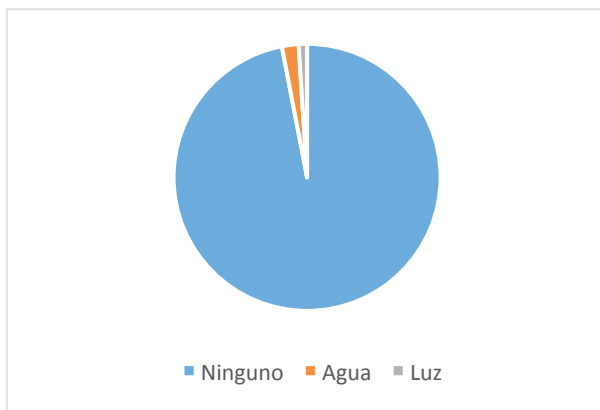


Fuente: Aguilera (2013, p.16).

Algunos de estos aspectos fueron retomados por el censo realizado por el Observatorio. Este indagó, no sólo por la situación anterior al desplazamiento sino también el panorama actual en aras de establecer si tales condiciones indeseables que representaban la situación anterior persisten o se ha empezado a actuar sobre ellas. Así, al preguntar a los entrevistados sobre los servicios públicos con los que contaba la parcela antes de la ocurrencia del abandono, y las obras emprendidas por el estado después del abandono, así como por el nivel de ingresos actuales en comparación con el nivel de ingresos

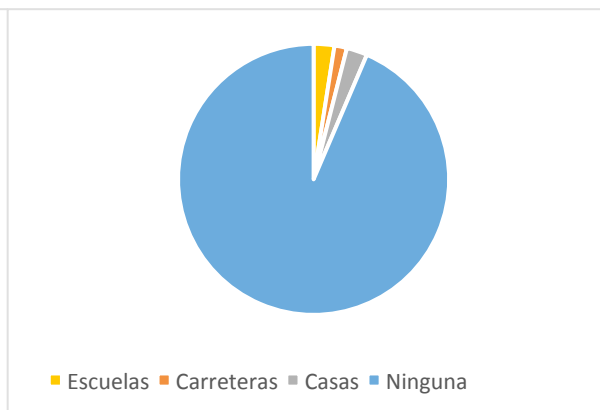
anterior a la ocurrencia del desplazamiento, los resultados fueron contundentes como muestran los gráficos a continuación.

Gráfico 19. Servicios públicos domiciliarios antes del abandono



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

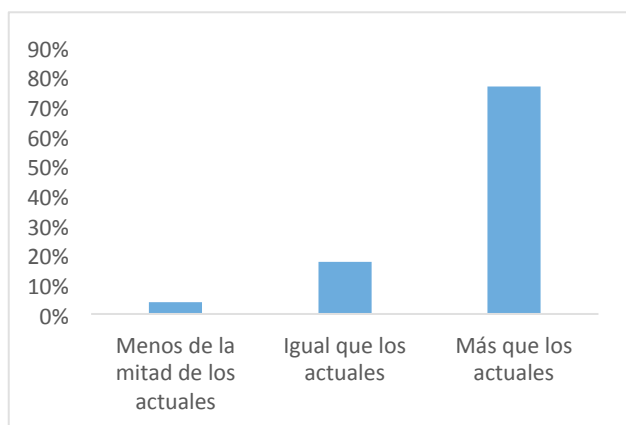
Gráfico 20. Obras públicas construidas después de la restitución



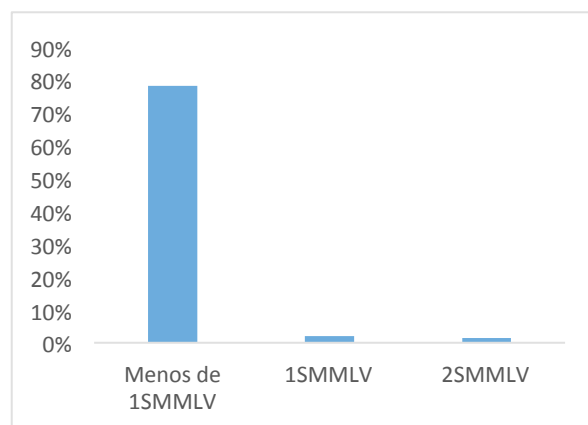
Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Sobre los servicios públicos, de los 198 entrevistados que contestaron esta pregunta, el 97% de ellos manifestó que no existía ninguno y el 3% mencionó la existencia de los servicios de luz y agua. Y de los 202 entrevistados que contestaron sobre la construcción de obras públicas después de la restitución, el 94% manifestó la inexistencia de tales, mientras que el 6% nombró la construcción de escuelas, casas y en menor medida carreteras.

A lo anterior, se suma el hecho del nivel de ingresos en la situación anterior al abandono y la actual, una vez que los predios han sido restituidos. Al respecto, la mayoría (78%) señala como nivel de ingresos actuales menos de un salario mínimo mensual legal vigente-SMMLV-, seguido por un 2% con 1 SMMLV y finalmente un 1% con 2SMMLV, en contraste, un 77% de los entrevistados dijeron haber tenido antes del desplazamiento ingresos mayores que los actuales, un 17% ingresos iguales que los actuales y finalmente, un 4% manifestó que éstos eran la mitad de los que perciben hoy en día.

Gráfico 21. Nivel de ingresos antes del abandono

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Gráfico 22. Nivel de ingresos actuales

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Esto evidencia un contexto en sí mismo excluyente y desigual incluso antes de la ocurrencia del abandono, por lo tanto, la restitución ha implicado retornar a las mismas o incluso peores condiciones que generalmente se encuentran en la base del conflicto y en buena medida lo explican.

Si bien estos últimos aspectos hacen referencia a la situación de quienes son beneficiarios de la restitución, se infiere a partir de ellos así como de los indicadores mencionados inicialmente una situación de pobreza generalizada en la subregión de los Montes de María. Por tanto, se podría concluir que al lado de las demandas de restitución de tierras de las víctimas se encuentran las de otros sectores sociales que si bien no fueron víctimas de crímenes atroces, requieren la atención del Estado debido a su situación de pobreza y precariedad material y cuyos derechos básicos también deben ser protegidos. Aquí, el interrogante de hasta qué punto la necesidad de garantizar que las víctimas sean privilegiadas conlleva a la desprotección de otras víctimas con derechos más precarios o de otros sectores más necesitados de la población requiere ser abordado.

Aquí, vale la pena retomar a Ceballos (2013) quien manifiesta que el desplazamiento

forzado hasta la actualidad se encuentra signado más que por la pobreza, por la brecha existente entre las clases opulentas y lo más pobres. No obstante, dicha relación también es válida a la inversa pues no solo la inequidad y la pobreza puede dar razones para la prolongación de la guerra sino que a su vez, la guerra explica y agudiza tales fenómenos. No obstante, aun cuando la relación es de doble vía, tanto la atención como el tiempo y los recursos se han centrado en brindar respuestas inmediatas al conflicto en detrimento de los problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad, cuya solución se posterga indefinidamente.

Debilidad institucional

Hasta aquí, han sido abordados los problemas más visibles en torno a la propiedad rural, no obstante, hay otras circunstancias que inciden de manera negativa en la situación del campo colombiano derivadas de la debilidad de las instituciones públicas que regulan los derechos de propiedad y acceso a la tierra. Esta debilidad institucional del Estado colombiano, manifiesta en la fragmentariedad y precariedad estatal ha sido constante a lo largo de la historia nacional. A partir de lo anterior se explica la razón por la cual el monopolio del poder central no ha sido nunca consolidado, pues en amplias porciones del territorio que no se encuentran sometidas al control estatal la soberanía interna se encuentra en permanente disputa. No obstante, al lado de estas porciones de territorio conviven otras en las que la soberanía estatal sí es reconocida, por lo que conviene precisar que en Colombia la intervención estatal es diferenciada o desigual. Es así, como este factor de igual forma explica en buena medida el fenómeno del desplazamiento, pues de ser Colombia un estado estructurado y operante, este fenómeno no sería más que

esporádico y coyuntural, en lugar de configurarse como una catástrofe humana tan prolongada e incontenible.

En este sentido, se hace necesario considerar el aspecto poco analizado de la socavación de la estructura de propiedad rural enmarcada en un contexto de debilidad estatal. Por ello, el tema de la capacidad de las instituciones y organizaciones del estado para hacer cumplir o aplicar los derechos de propiedad lo abordaré a continuación.

En Colombia, como se ha mencionado, la ocupación informal y violenta del suelo, ha tenido lugar en el marco de un estado cuyo papel regulatorio ha sido apenas marginal. En este contexto se enmarcan los departamentos de Bolívar y Sucre, los cuales se han caracterizado además, por contar con clanes familiares que se han anclado en la política, apoderándose de los gobiernos locales y regionales. Para tal fin, han encontrado el respaldo político y financiero de un amplio sector de la clase adinerada, entre ellos los terratenientes a través de la promoción de una política arraigada en el capitalismo y en la defensa de la seguridad y la propiedad privada (PNUD, 2010).

Lo anterior ha acarreado, por un lado, la exclusión en el ejercicio del poder que “estimula una malsana intermediación por parte de una clase politiquera a la cual no le interesa responder a las necesidades, problemas y demandas de la población (...) Y por otro, la incapacidad de la dirigencia política con responsabilidades en la región, que no ha hecho su tarea de propulsar el desarrollo social y económico en Los Montes de María” (PNUD, 2010, p.13).

El proceso se agravó con la aparición de la insurgencia armada en la región en la década de los 90. Como se mencionó, el dominio territorial que durante esta década ejercieron los ejércitos privados paramilitares avanzó hacia la captura de los estados locales y regionales y la cooptación o subordinación de las capas políticas y administrativas en

grandes regiones del país, en proporción a su fortaleza relativa. Para Reyes, Duica, & Pedraza (s.f.), la expansión y dominio de los grupos paramilitares fue posible debido a que coincidió con una gran debilidad estatal para garantizar la seguridad ciudadana y una alta ineficiencia y complicidad de las fuerzas armadas.

Esta cooptación del Estado se evidenció aún más en la región en las campañas de 2002 y 2006, cuando, mediante mecanismos de presión y amenazas, la población fue forzada a votar por el candidato que contaba con el apoyo de los paramilitares. Así pues, siguiendo las tradiciones clientelistas de corrupción electoral, los jefes paramilitares presionaron la escogencia de candidatos a los altos cargos de representación popular y exigieron como contraprestación el otorgamiento de contratos, la desviación de recursos públicos y el nombramiento de personas escogidas para privatizar los beneficios de la acción estatal (Reyes, Duica, & Pedraza, s.f.). En este orden, la alianza con políticos y algunos partidos no solo les dio acceso al Estado, sino que generó compromisos por parte de la autoridad política local en la perspectiva de favorecer sus intereses.

En épocas más recientes, la debilidad estatal se manifestó en el período de compras masivas de tierras. Según declaraciones del Superintendente de Notariado y Registro, puede identificarse como denominador común de estas modalidades de apropiación, las argucias jurídicas y complicidades de funcionarios públicos, que facilitaron la compra masiva de predios en la región de los Montes de María. En este sentido, han sido identificadas alianzas con algunas autoridades locales, notarias, oficinas de instrumentos públicos, y varios políticos de la región; con el propósito de revestir con apariencia de legalidad el despojo violento (ILSA, 2012).

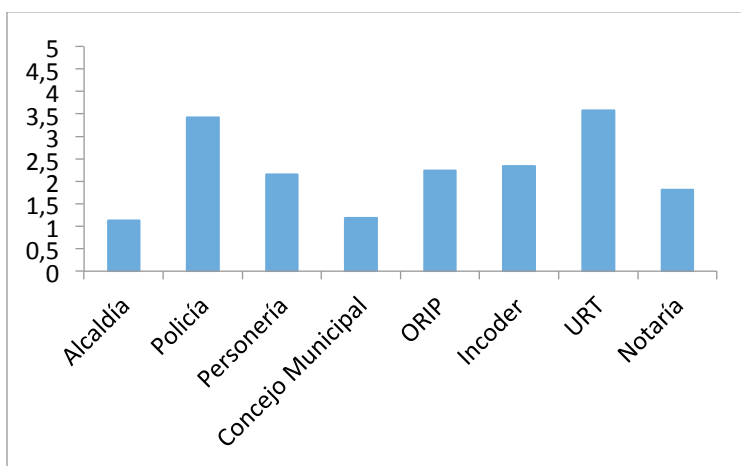
Hasta aquí, se evidencia un hecho persistente en la que la apropiación de las tierras, y es que ésta ha sido producto no solo del incumplimiento de la ley sino también de su

instrumentalización a favor de ciertos intereses. García (2011) agrupa en lo que ha denominado “diseños institucionales del despojo” este conjunto de oportunidades y restricciones que permitieron encausar, cohibir o incentivar la apropiación:

“la debilidad de los procesos de titulación rural, la debilidad de los organismos estatales encargados de otorgar títulos, el tipo de trámites, la facilidad para adquirir bienes habidos de mala fe, las dificultades para establecer protecciones legales de los predios abandonados por la fuerza, la falta de reglamentación de ciertos artículos de leyes favorables a la propiedad colectiva o su reglamentación parcial o restrictiva, así como lo incentivos para la inversión” (García, 2011, p. 4).

Dado este antecedente de socavación de las instituciones durante los periodos incluso anteriores al despojo y en más recientes como en la época de las compras masivas, en el censo se abordó la confianza institucional en el marco del proceso de restitución, el cual, se supone, fue pensado como una ruptura con el régimen abusivo anterior. Para tal fin, se les pidió a los entrevistados que calificaran de 1 a 5, donde 1 era muy mal y 5 muy bien, el papel de las instituciones relacionadas con el proceso.

Gráfico 23. Confianza institucional

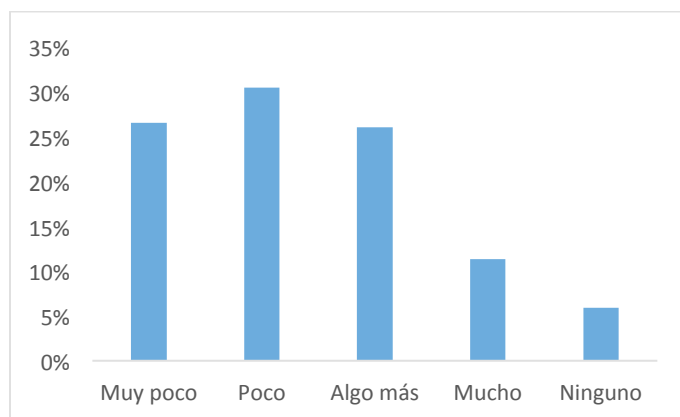


Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Como se observa, las cabezas del ejecutivo encargadas de la administración local de los municipios, a saber la alcaldía y el concejo, son los que tienen menor confianza institucional, entre los entrevistados. Por su parte, la Unidad de Restitución, la entidad encargada de, entre otras, recibir las solicitudes de restitución y someter los casos ante los nuevos jueces de restitución, en representación de las víctimas es la que goza de mayor nivel de confianza.

Seguidamente, sobre el apoyo institucional recibido durante el proceso de restitución, la mayoría de los entrevistados (62%), manifestó que este había sido escaso cuando no nulo. Lo anterior sugiere que la Ley de Restitución de Tierras no debe ser solo un aporte fundamental a la reparación, sino también a la gobernabilidad, a la capacidad de trámite de conflictos dentro de los canales institucionales, y a la confianza en las instituciones políticas.

Gráfico 24. Apoyo institucional recibido

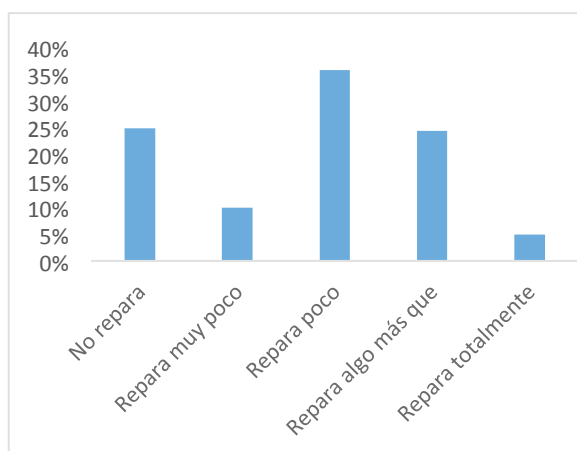


Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Para finalizar, en cuanto a la satisfacción con el proceso y lo restituido, el censo preguntó a los entrevistados si el programa de restitución repara lo sucedido y si la restitución del predio mejora su nivel de vida. Sobre la primera de estas cuestiones, la mayoría de los

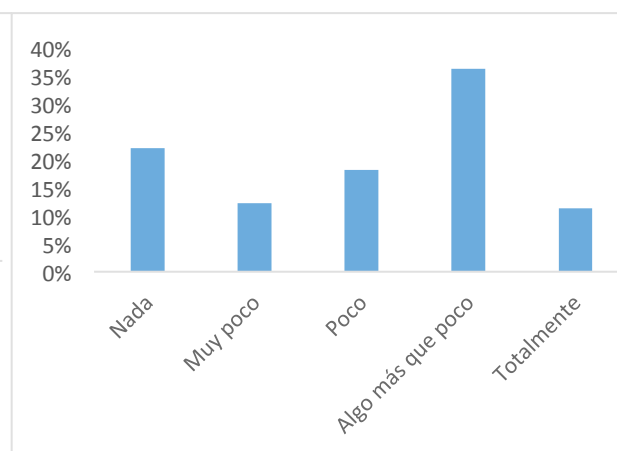
entrevistados (71%) manifestó que el programa repara poco o nada lo sucedido, y solo un 5% manifestó plena satisfacción con el mismo. Igualmente, sobre la segunda cuestión, la mayoría (52%) manifestó que la restitución del predio mejora su vida poco o nada, mientras que el 48% restante señaló que la mejoraba más que poco (36%) o incluso totalmente (12%). A partir de lo anterior, se podría sugerir que la restitución de tierras no debería ser el único esfuerzo en aras de remediar la larga tradición de exclusión y desigualdad del campo colombiano.

Gráfico 25. El programa de restitución repara lo sucedido



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

Gráfico 26. En comparación con su situación anterior al abandono/despojo, ¿la restitución de su predio mejoró su vida?



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo a población restituida, ORRDPA (2015).

La debilidad institucional manifiesta en la percepción de un apoyo escaso o incluso nulo, debe abordarse en la medida en que históricamente ha constituido uno de los patrones de exclusión social que subyacieron al conflicto y posibilitaron su comisión. Desde esta perspectiva, el objetivo sería ir más allá de una mera restitución, se trata entonces, de procurar la transformación de las relaciones de subordinación y exclusión social que se encuentran en la base del conflicto que busca ser superado.

V. CONCLUSIONES

La restitución que aquí me atañe, definida como un proceso que aborda el despojo que ha tenido lugar bajo regímenes opresivos o conflictos armados anteriores, ha sido invocada en alguna forma a lo largo de la geografía mundial. En todos los casos, las políticas de restitución han ayudado a los gobiernos a llegar a un acuerdo con un aspecto difícil del pasado y seguir adelante (Blacksell & Born, 2002).

Remediar la violación de los derechos de propiedad busca cambiar efectivamente las relaciones de poder que se incrustan en los patrones de propiedad, por lo general, asimétricos. Esos patrones son más pronunciados en los países en desarrollo, donde los derechos territoriales de las poblaciones locales son socavados. Hasta aquí pueden ser evidentes las razones por las cuales resultaría conveniente la restitución, no obstante, el predominio de una postura meramente legalista, ha contribuido a que la restitución pueda ser vista como un obstáculo.

Lo anterior ha sido el resultado de colocar en el centro del significado y prioritariamente sobre todas las otras formas de pensar, el enfoque legalista, al asumirlo como neutral y justo. Este se caracteriza por equiparar la ley con la justicia, marginando los enfoques alternativos del debate. Como consecuencia, la justicia, sigue siendo un campo con decisión legal apoyada en una serie de supuestos básicos que rodean la capacidad de la ley para mediar en el cambio social (Turner, 2013, pp. 198-199).

Esta investigación pone sobre la mesa las realidades que enfrenta un país como Colombia, las cuales escapan de este enfoque legalista de la restitución de los derechos de propiedad rural, a saber, la mala distribución de los derechos de propiedad agraria así como su indefinición e inestabilidad; el desarrollo capitalista incipiente sustentado en una mayor subutilización de la tierra en ganadería extensiva en detrimento de la agricultura

comercial y campesina; el empobrecimiento de campesinos debido a la pérdida de sus ingresos así como de la capacidad de generarlos, el subregistro de todos estos fenómenos debido a la ausencia de un sistema articulado, sólido y eficaz de información y de administración de los predios rurales del país y el contexto de incapacidad coercitiva del Estado para velar por los derechos de propiedad. Todas estas dimensiones aun cuando son consecuencias del conflicto armado también explican la facilidad con la que fueron despojadas las tierras sin que el Estado se hubiera movilizado para impedirlo.

Si bien el conflicto armado ha contribuido a ahondar el problema agrario colombiano en todas estas dimensiones, la política de restitución de tierras debido a su postura legalista se ha concentrado en corregir su consecuencia más visible, la pérdida de los bienes con ocasión del desplazamiento forzado, a través de la restitución de la tierra de la cual fueron privados y expulsados. No obstante, aún sin que sea su propósito, se podría decir que ha afectado todas estas dimensiones aunque tangencialmente.

Por un lado, si bien el panorama de la mala distribución de la tierra es desigual de municipio a municipio, la restitución ha dejado intacta esta estructura, perpetuando no solo aquellos casos cuya propiedad es superior a una Unidad Agrícola Familiar, como en el caso de Colosó, sino también aquellos por debajo de ella, como en El Carmen de Bolívar y María la Baja.

De otra parte, ha significado un cambio en el uso de la tierra; pues en una región como los Montes de María el despojo ha estado asociado además del control territorial, a la concentración de tierras para desarrollar grandes proyectos de agricultura comercial de maderables y agrocombustibles en detrimento de la agricultura campesina. Hasta el momento, la restitución ha abordado pocos casos donde las transferencias se han hecho a favor de estos proyectos, posibilitando la permanencia de un modelo de desarrollo que impulsa solo ciertos sectores productivos.

Sobre la ambigüedad sobre los derechos de propiedad, manifiesta en derechos inciertos y precarios sobre la tierra, la restitución no ha actuado sobre ellos pues, los fallos, como se ha mencionado, se han restringido a la protección de derechos que con anterioridad se tenían sobre la tierra, aún en los casos donde no había propiedad sino otro tipo de relación jurídica como la ocupación y la posesión.

Sobre la pobreza rural, existente incluso antes de la ocurrencia del desplazamiento, la restitución ha implicado retornar a las mismas o incluso peores condiciones puesto que al parecer de la mayoría de los entrevistados (94%) éstas persisten, siendo pocos los casos en las que se ha empezado a actuar sobre ellas, con la construcción de casas (2%), escuelas (2%) o carreteras (1%).

Sobre la debilidad institucional manifiesta en vacíos, ambigüedades e incluso contradicciones, permitieron la desprotección de los más vulnerables en los conflictos de tierras, incluso dentro de la ley, el panorama luego de la restitución es menos claro. Aquí la percepción de los campesinos es de desconfianza frente a las instituciones, sobre todo del nivel ejecutivo municipal, encargadas de velar por los derechos de propiedad y resolver los conflictos que se generan por la disputa de tierras.

Tales resultados en contextos como el nuestro, pueden explicarse puesto que la violación de los derechos de propiedad por lo general bajo la forma de abandono y despojo de tierras, solo puede entenderse como el episodio final de una larga historia de conflictos sociales por la tierra, por lo que el principio legalista de regresar a la víctima a la situación previa de la ocurrencia de la violación resulta controvertible en la medida en que se limitaran a corregir resultados inicuos puntuales sin modificar las condiciones iniciales que permitieron su comisión. Si bien el desplazamiento forzado es la expresión más dramática de la violación de estos derechos y en este sentido la restitución de tierras es la medida a aplicar dentro del marco de la reparación integral de los derechos de las víctimas del

conflicto, “ésta es apenas la cuota inicial de la deuda social del desplazamiento forzado y por ende, no agota la deuda social con los pueblos rurales” (Salgado, 2012, p. 17).

En particular, el caso colombiano está compuesto por varios elementos y procesos complejos e interrelacionados, que no se circunscriben solo a la problemática del despojo y abandono de la tierra generado por actores violentos (e incluso por actores del mercado). Adicionalmente, al lado de ellos convive, en palabras de Machado (2012):

La concentración y el acceso inequitativo a la tierra; conflictos por el uso del suelo; el poder fundamentado en su propiedad, la violencia e ilegalidad; la tierra tomada como factor especulativo y de baja tributación; el uso de la misma como instrumento de guerra y el lavado de activos de capitales ilícitos; la alta informalidad en cuanto a la tenencia de la tierra; y la falta de un sistema de información moderno y actualizado de catastro. Aunque estos son los problemas más visibles, hay otras circunstancias que inciden de manera negativa en la situación del campo colombiano derivadas de la debilidad de las instituciones públicas que regulan los derechos de propiedad y acceso a la tierra; la cooptación de entidades relacionadas con la administración y el manejo de la tierra por parte de grupos ilegales; el mal uso y administración de las aguas; el uso de la tierra en cultivos ilícitos; la intervención de actores en zonas protegidas y de reserva forestal; el mercado de tierras con fallas notorias, y la vulneración de territorios de comunidades negras e indígenas a través de lo que se ha conocido como megaproyectos” (p. 27).

Hasta aquí, parece evidente que con las medidas hasta el momento adoptadas, el Estado no pretende transformar la estructura de propiedad sino consolidarla y otorgarle estabilidad social y política con la búsqueda de estas alianzas. Así pues, siguiendo a Machado (2012) la ley de restitución de tierras “no cambia la estructura de la casa, es un

intento por ordenarla y hacerla más funcional” (p. 30).

En este sentido, aun cuando el proceso de restitución en el caso de la subregión de los Montes de María, esté logrando cumplir los propósitos de la justicia restaurativa, todavía tiene que cumplir con su objetivo último de deshacer las injusticias existentes incluso antes de las violaciones a los derechos de propiedad. Los datos aquí analizados no solo sugieren que será difícil de dismantelar la ya indeseable estructura de propiedad rural, sino que plantean la cuestión de la forma en que el programa de restitución de tierras podría contribuir a la consolidación del contexto excluyente y desigual. Por ello, el problema de la tierra sigue siendo inestable y resistente a simples soluciones legales.

“«Está a punto de condenar humo», replica un campesino durante una acción de sensibilización (*outreach program*), es decir, de promoción de la Cámara Extraordinaria del Tribunal de Camboya (CETC). «Debemos buscar el origen del incendio»” (Garapon, 2014, p. 27).

Dado que resulta inadecuado buscar en el plano legal lo que es propio del mal político, se trata entonces de volcar el foco de atención hacia el régimen político, esto es, volver a situar la dimensión política en el centro de los abusos sistemáticos. Así pues, el reconocimiento de la naturaleza política, implica tener en cuenta la dimensión política de la justicia, lo que no en muchos casos se hace. Esto obliga a abordar las causas de la violencia y de la degradación que ha justificado los abusos. De esta manera, es esencial un enfoque sostenido sobre las causas subyacentes del conflicto para que dichas medidas transicionales no se conviertan en un eufemismo, sino una invitación a la continua atención para hacer frente a las fisuras sociales. Por ello, aun cuando sea atractivo políticamente el alcance relativamente estrecho de intervenciones de justicia

transicional no se debe desviar la atención sobre las causas fundamentales (Fletcher, Weinstein, & Rowen, 2009).

La atención a las disparidades socioeconómicas subyacentes y las desigualdades en el país, junto con el cambio estructural en la forma en que el país se rige, pueden ser los primeros pasos más importantes para tal fin. Sin embargo, el cambio es lento y gradual como sociedades que se transforman y evolucionan (Fletcher, Weinstein, & Rowen, 2009).

Lo anterior, lo resume Garapón (2014) diciendo que “no se trata de escapar del «sueño legalista» de una justicia pura y autosuficiente para proclamar la superioridad de la política, sino de pensar conjuntamente el desafío político y el desafío jurídico que plantea la situación de transición” (Garapon, 2014, p. 36). En defensa del carácter indispensable de la política Shklar (1986) argumenta que “los problemas políticos necesitan soluciones políticas”. La ley es una extensión de la política, en lugar de un alto nivel moral elevado por encima de la vida política. De este modo, la ley y la política forman parte de lo que debe ser un *continuum*. Esto significa que los problemas políticos complejos de los que se ocupa la justicia transicional pueden ser mejor abordados considerando este *continuum* en vez de soluciones meramente legalistas. Para tal fin y en orden de corregir los errores, la política y no algún legalismo supuestamente suprapolítico debe ocupar abiertamente el centro del escenario de la justicia transicional.

No se trata entonces de pedirle a la restitución que responda a ese mal político, sino que ésta no sea nuestro único esfuerzo. La invitación aquí es a repensar los criterios tradicionales de reparación considerando que en Colombia las especificidades contextuales hacen necesario un resarcimiento que en lugar de retornar las cosas a un estado previo que ya era injusto, pueda propiciar transformaciones sociales. Se trata entonces de medidas de reparación que incidan sobre el contexto que propició las

violaciones de derechos humanos. Es así, como que cualquier criterio de justicia por el que se abogue deberá tener en cuenta también las condiciones previas para reconstruir el Estado de derecho, teniendo así este objetivo, una dimensión colectiva y política.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, M. (2013). *Montes de María: Una subregión de economía campesina y empresarial*. Banco de la República. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales -CEER.
- Albán, Á. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), 327-356.
- Amnesty International. (2007). *Truth, justice and reparation: Establishing an effective truth commission*. Amnesty International.
- Andreevska, E. (2013). Transitional justice and democratic change: Key concepts. *Lex ET Scientia International Journal- LESIJ*, 1(XX), 54-64.
- Bell, C. (2000). *Peace agreements and human rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Beyers, C. (2007). Land Restitution's 'Rights Communities': The District Six Case. *Journal of Southern African Studies*, 33(2).
- Blacksell, M., & Born, K. M. (2002). Private Property Restitution: The Geographical Consequences of Official Government Policies in Central and Eastern Europe. *The geographical Journal*, 168(2), 178-190.
- Ceballos, M. A. (2013). El desplazamiento forzado en Colombia y su ardua reparación. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 169–188.
- Centro de Estudios Estratégicos Latinoamericanos -CEELAT. (2013). *Mapa de concentración de la tierra en Colombia*. Obtenido de www.ceelat.org
- Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas a la Población Desplazada- CSPPDF. (2009). *Proceso Nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, Décimo Primer Informe a la Corte Constitucional, Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. Bogotá.
- Congreso de la República (10 de junio de 2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).
- Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia T- 085 de 2009.
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-025 de 2004.
- David, R. (2012). Twenty Years of Transitional Justice in the Czech Lands. *Europe-Asia Studies*, 64(4), 761–784.
- De Greiff, P. (2006). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press.
- Derrida, J. (1992). Force of law: The mystical foundation of authority. En D. Cornell, *Deconstruction and the possibility of justice*. New York: Routledge.

- Derrida, J. (2003). Autoimmunity: Real and symbolic suicides. En G. Borradori, *Philosophy in a time of terror: Dialogues with Jurgen Habermas and Jacques Derrida* (págs. 85-136). Chicago: University of Chicago Press.
- Fletcher, L., Weinstein, H., & Rowen, J. (2009). Context, Timing and the Dynamics of Transitional Justice: A Historical Perspective. *Human Rights Quarterly*, 31, 163–220.
- Garapon, A. (2014). Justicia transicional y justicia reconstitutiva. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 29, 24-43.
- García, P. (2011). *Diseños Institucionales del Despojo: Una visión del Caribe colombiano*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- García, P., Ochoa, L., Pardo, B., & Zableh, J. (2015). *Informe sobre el estado actual e impactos del proceso de restitución de tierras en Montes de María*. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Rural, Barranquilla. Obtenido de www.observatoriodetierras.org
- Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2010). *La tierra en Disputa: Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica. Ediciones Semana.
- Henkin, A. (1989). State Crimes: Punishment or pardon: papers and report of the Conference. Queenstown: Aspen Institute.
- Ibáñez, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Uniandes.
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA. (2012). *Montes de María. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras*. Bogotá: ILSA.
- Kalmanovitz, P. (2010). Justicia correctiva vs. justicia social en casos de conflicto armado. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 59-85.
- Linz, J., & Gonzalez de la Fe, T. (1990). Transiciones a la Democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(51), 7-33.
- Loyle, C., & Davenport, C. (2016). Transitional Injustice: Subverting justice in transition and posconflict societies. *Journal of Human Rights*, 15(1), 126-149.
- Machado, A. (2012). El problema de la tierra en Colombia y desarrollo humano en el sector rural. *La cuestión agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz* (págs. 27-31). Bogotá: Planeta Paz.
- McEvoy, K. (2007). Beyond Legalism: Towards a thicker understanding of transitional justice. *Journal of Law and Society*, 34(4), 411-440.
- Molano, A. (23 de Mayo de 2011). Montes de María. *El Espectador*.

- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario. (2003). *Panorama actual de la región de Montes de María y su entorno*. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.
- Olsen, T., Payne, L., & Reiter, A. (2010). Transitional justice in the world, 1970-2007: Insights from a new dataset. *Journal of Peace Research*, 47(6), 803-809.
- Payne, L., Olsen, T., & Reiter, A. (2016). *Transitional Justice Database Project*. Recuperado el 12 de Marzo de 2016, de www.tjdbproject.com
- Perez, N. (2013). Property Rights and Transitional Justice: A Forward-Looking Argument. *Canadian Journal of Political Science*, 134-155.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2010). *Los Montes de María: Análisis de la conflictividad*. Área de paz, desarrollo y reconciliación, Bogotá.
- Ramutsindela, M. (2007). The Geographical Imprint of Land Restitution with Reference to Limpopo Province, South Africa. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(4), 455-467.
- Reyes, A., Duica, L., & Pedraza, W. (s.f.). *El despojo de tierras por paramilitares*. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/52149>
- Roht-Arriaza, N. (2006). The new landscape of transitional justice. En N. Roht-Arriaza, & J. Mariezcurrena, *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice* (págs. 1-16). New York: Cambridge University Press.
- Romanian Academic Society. (2010). *Private properties issues following the change of political regime in former socialist or communist countries*. Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Bruselas: European Parliament.
- Saffon, M. P. (2010). The Project of Land Restitution in Colombia: An Illustration of the Civilizing Force of Hypocrisy? *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 109-194.
- Salgado, C. (2012). Los conflictos rurales y los escenarios a futuro. *La cuestión agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz* (págs. 11-18). Bogotá: Planeta Paz.
- Shklar, J. (1986). *Legalism: Law, morals and political trials*. Cambridge: Harvard University Press.
- Superintendencia Nacional de Notariado y Registro -SNR. (2011). *Situación Registral de Predios Rurales en los Montes de María*. SNR.
- Superintendencia Nacional de Notariado y Registro -SNR. (s.f.). *Manual Ruta de Protección Colectiva*. Obtenido de www.supernotariado.gov.co
- Sweeney, J. (2012). Restorative Justice and Transitional Justice at the ECHR. *International Criminal Law Review*, 12, 313-337.
- Teitel, R. (2000). *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Teitel, R. (2003). Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, 16, 69-94.

- Turner, C. (2013). Deconstructing Transitional Justice. *Law Critique*, 24, 193–209.
- Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2006). Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. En R. Uprimny, M. P. Saffon, C. Botero, & S. Restrepo, *¿Justicia transicional sin transición?* (págs. 109-138). Bogotá: DeJusticia.
- Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz, N. Sánchez, & R. Uprimny, *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (págs. 67-144). Bogotá: DeJusticia.
- Uprimny, R., & Sánchez, N. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 305-342.

Temas de investigación y guía de entrevista

1. Listado de temas propuestos para la investigación

Despojo, cómo se dio y por quiénes en montes de María del 2000 a hoy
Cómo se encuentra el ordenamiento actual de la tierra en Montes de María?
En qué estado se encuentran las tierras incorporadas y los baldíos que hoy tienen dueños?
Caso particular del acceso a la tierra de las mujeres
Obstáculos de la restitución con los empresarios en la zona
Conocimiento de la Ley 1448 y ruta de acceso

Estado actual del proceso de restitución de tierras en Montes de María y sus impactos

2. Guía de entrevista

Se relacionan a continuación un conjunto de preguntas guía organizado por tema. Es importante tener en cuenta que no estamos realizando una encuesta. De tal manera las preguntas propuestas son orientadoras y constituyen una indicación de los aspectos a cubrir.

Tema 1. Perfil

¿Cuál es su nombre?
¿Cuántos años tiene?
Identificar género
¿A qué se dedica?
¿Cómo está compuesta su familia?

Tema 2. Antecedentes (situación anterior al despojo/abandono)

¿Dónde está ubicado el predio?
¿Cuál era el área del predio?
¿Cuál era el uso que le daba a la tierra?
¿Cómo se hizo a esa tierra?
¿Cuándo se hizo a ella?
¿Tenía escrituras públicas o algún documento que acredite la propiedad?

Tema 3. Razones abandono/despojo

¿Por qué razón dejó su predio?
¿Cuándo lo dejó?
¿Lo vendió, lo dejó abandonado, otro lo ocupó?
En caso de venta, ¿A quién lo vendió? ¿Por cuánto?

Tema 4. Proceso de restitución

¿Por qué entró en el proceso de restitución?
¿Qué inconvenientes tuvo?
¿Hubo opositor?
¿Tuvo asesoría en el proceso? ¿De quién?
¿Le restituyeron el mismo predio?
¿Le restituyeron a usted solo o a su familia o esposo/a?
¿Está conforme con el proceso?

Tema 5. Post fallo

¿Está satisfecho/conforme con el fallo?
¿Quiere volver al predio? Por qué?
¿Qué va a hacer/ qué hizo con el predio?
¿Le aprobaron algún proyecto productivo con el predio propio?
¿Encontró algún cultivo/proyecto de otros en su predio?
¿Se siente seguro para volver?
¿Qué garantías de retorno tuvo? (servicios básicos)

DATOS DEL ENTREVISTADO (LLENAR AL FINAL DE LA ENCUESTA)

Nombre del entrevistado: _____

Dirección: _____ Barrio: _____

Predio: _____ Parcela: _____

Dpto: _____ Municipio _____ Vereda o Corregimiento: _____

No. Sentencia donde se ordena la Restitución: _____

Número telefónico 1 _____ Número telefónico 2 _____ Fecha (DD/MM/AA): _____

Hora inicio (militar): _____ Hora fin (militar): _____

DATOS DEL ENCUESTADOR (LLENAR AL FINAL DE LA ENCUESTA)

Encuestador: _____	Código: _____
Coordinador: _____	Código: _____
Jefe de terreno: _____	Código: _____
SUPERVISIÓN DIRECTA 1. SI 2. NO Supervisor: _____	Código: _____
BACKCHECKING 1. SI 2. NO Fecha (D/M/A): _____	Código: _____
DIGITADO 1. SI 2. NO Equipo: _____	Código: _____
Control de Calidad digitación Fecha (D/M/A): _____	Código: _____
Código Crítico-Codificador: _____ Control de Calidad Fecha (D/M/A): _____	Código: _____

INTRODUCCIÓN

Buenos días, tardes, noches, mi nombre es _____, y soy integrante de la Mesa de Interlocución y Concertación de los Montes de María. Trabajo para el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. En esta oportunidad estamos realizando un estudio sobre el proceso de Restitución. Su opinión es muy importante para nosotros. Sería tan amable de responderme algunas preguntas?..... Recuerde que los datos que usted nos proporciona son totalmente confidenciales y son utilizados para fines estadísticos.

PERFIL DE LA PERSONA ENTREVISTADA

P1. **ENCUESTADOR: REGISTRE GÉNERO DEL ENTREVISTADO POR OBSERVACIÓN: (RESPUESTA ÚNICA)**

Masculino	1	Femenino	2
-----------	---	----------	---

P2. ¿Qué relación tiene usted con la persona beneficiaria de la restitución? (contesta el beneficiario directo o alguno de los familiares relacionados en caso de ausencia. Todas las preguntas siguientes se refieren al beneficiario directo) **(RESPUESTA ÚNICA)**

a. Soy el beneficiario directo	1
b. Era su cónyuge actual y lo era cuando abandonó el predio	2
c. Soy su cónyuge actual pero no lo era cuando abandonó el predio	3
d. Soy su hijo/hija	4
e. Soy su nieto/nieta	5

INSTRUCCIÓN: ENCUESTADOR SI RESPONDE EN P2 Opción: 2, 3, 4, 5 O 6 HACER P2A

P2A. ¿Por qué no responde el beneficiario directo? **(ESPONTANEA ÚNICA RESPUESTA)**

a. Falleció	1
b. Vive en otra ciudad de Colombia	2
c. Vive en otro país	3
d. Otro ¿Cuál?	4

ENCUESTADOR SI RESPONDE EN P2A OPCION (1) FALLECIÓ HACER P2B SI NO PASE A P3.

P2B. ¿En qué año falleció? _____

P3. ¿En qué año nació (el beneficiario directo)? _____

P4. ¿Pertenece a alguna de las siguientes identidades (el beneficiario directo)? **(INDUCIDA, RESPUESTA ÚNICA)**

a. Rom	1
b. Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	2
c. Negro / Mulato / afrocolombiano / afrodescendiente	3
d. Indígena	4
e. Ninguna de las anteriores	97

P5. ¿Cuál es el último nivel de educación que aprobó (el beneficiario directo)? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Ninguno	97	g. Universidad incompleta	6
b. Primaria incompleta	1	h. Universidad completa	7
c. Primaria completa	2	i. Especialización	8
d. Secundaria incompleta	3	j. Maestría	9
e. Secundaria completa	4	k. Doctorado	10
f. Técnica superior	5	l. Otro ¿Cuál?	

P6. La última institución de educación en la que estudió era (el beneficiario directo). **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Pública	1	Privada	2
---------	---	---------	---

P7. **(MOSTRAR TARJETA P7)**¿Cuál es su ocupación o empleo actual? **(INDUCIDA, RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Agricultor	1	g. Construcción	7
b. Crianza de animales	2	h. Servicios	8
c. Comercio	3	i. Escolar/Estudiante	9
d. Artesanías y pequeña industria	4	j. Pensionado	10
e. Trabajo de casa, cuidar niños	5	k. Jornalero	11
f. Pesca, caza	6	l. Ninguno	97
		m. Otro ¿Cuál?	

P8. En el último mes, los ingresos de su hogar fueron (el beneficiario directo). \$ ____ ‘ ____ . ____ Pesos

P9. ¿Cuál era su ocupación o empleo? (el beneficiario directo, se toma de la lista en P7). **(INDUCIDA, RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Hace 20 años	1	a. _____ () b. _____ () c. _____ () d. _____ ()
b. Hace 10 años	2	a. _____ () b. _____ () c. _____ () d. _____ ()
c. Hace 5 años	3	a. _____ () b. _____ () c. _____ () d. _____ ()

P10. ¿Al momento de abandonar su propiedad, los ingresos de su hogar eran? (el beneficiario directo). **(INDUCIDA, RESPUESTA ÚNICA)**

Menos de la mitad de los actuales	Igual que los actuales	Más que los actuales
1	2	3

P11. En la actualidad ¿tiene cónyuge o compañero(a) permanente? (el beneficiario directo). **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA ÚNICA)**

Sí	1	No	2
----	---	----	---

P12. ¿Tiene hijos? (el beneficiario directo) **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA ÚNICA)**

Sí	1	Continúe
No	2	Pase a pregunta 17

P13. ¿Cuántos hijos tiene? (el beneficiario directo). **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA):** _____ **Hijos**

PARA CADA UNO DE LOS HIJOS QUE TIENE, REALICE LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

- P14. ¿Qué género es? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA ÚNICA)**
- P15. ¿Qué edad tiene? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA ÚNICA)**
- P16. ¿Este hijo vive con usted? (el beneficiario directo). **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

	P14 Género				P15 Edad	P16. ¿Viven con usted?			
Hijo 1	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años	Si	1	No	2
Hijo 2	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2
Hijo 3	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2
Hijo 4	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2
Hijo 5	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2
Hijo 6	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2
Hijo 7	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2
Hijo 8	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2
Hijo 9	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2
Hijo 10	Masculino	1	Femenino	2	_____ Años		1		2

- P17. ¿Quién más vive con usted? (el beneficiario directo). **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Madre	1	
b. Padre	2	
c. Madre del cónyuge	3	
d. Padre del cónyuge	4	
e. Sobrinos	5	¿Cuántos?
f. Hijastros	6	¿Cuántos?
g. Nietos	7	¿Cuántos?
h. Otros,	8	¿Cuántos?

- P18. ¿Dónde vive en la actualidad? (el beneficiario directo). Departamento, municipio, corregimiento, vereda. **(RESPUESTA ÚNICA)**

Departamento	Municipio	Corregimiento	Vereda

- P19. En la actualidad vive en (el beneficiario directo). **(INDUCIDA, RESPUESTA ÚNICA)**

a. Lugar de habitación propio	1
b. Lugar arrendado por mí	2
c. Lugar de amigos o familiares	3
d. Otro ¿Cuál?	

- P20. ¿Cómo consiguió el lugar donde vive en la actualidad? (el beneficiario directo). **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Por esfuerzo propio	1
b. Por oferta del estado o municipio	2
c. Por oferta de ONG	3
d. Herencia	4
e. Otro ¿cuál?	

ANTECEDENTES

Usted ha entrado al programa de restitución de tierras, lo que significa que abandonó o fue despojado de una propiedad. A continuación le preguntaremos por algunas características de la propiedad que le fue restituida. Todas las preguntas se refieren al beneficiario directo:

- P21. ¿Dónde está ubicado su predio o parcela? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

Departamento	Municipio	Corregimiento	Vereda

- P22. ¿Qué área tiene el predio o parcela? El encuestador recoge en hectáreas. **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

- P23. En caso de que su predio tuviera casa de habitación ¿Qué área tenía? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

P22. Área del Predio/Parcela	P23. Área Casa de habitación
_____ Hectáreas	_____ Metros Cuadrados

P24. ¿Cómo se hizo usted al predio o parcela? Escoja solo una opción. **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Lo compró	1	Pase a la pregunta 26
b. Lo arrendó	2	Pase a la pregunta 26
c. Era de la familia y lo heredó	3	Pase a la pregunta 25
d. Se lo adjudicó el INCORA/INCODER	4	Pase a la pregunta 26
e. Otro ¿cuál?		Pase a la pregunta 26

P25. ¿De quién lo heredó? **(INDUCIDA, RESPUESTA ÚNICA)**

De su familia	1	De la familia de su cónyuge	2
---------------	---	-----------------------------	---

P26. ¿En qué año se hizo usted al predio o parcela? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)** _____

INSTRUCCIÓN: Realice las preguntas P27 a P29 si el entrevistado mencionó en la P24 que el compró el predio o parcela; de lo contrario Pase a la pregunta P30.

P27. ¿Cuánto pagó por el predio o parcela? (Cantidad en pesos y letras) **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

\$ _____,

Y en letras _____

P28. ¿Cómo lo pagó? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA MÚLTIPLE)** _____

P29. ¿Cuándo terminó de pagar el predio o parcela? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Año		b. No he terminado de pagarlo	1
--------	--	-------------------------------	---

P30. ¿Adquirió algún crédito con la Caja Agraria? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

1. Sí	CONTINUE	2. No	PASE P34
-------	----------	-------	----------

P31. ¿De qué tipo o con qué finalidad? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA MÚLTIPLE, REGISTRE SU RESPUESTA EN LA TABLA SIGUIENTE)**

P32. ¿Por cuánto dinero? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA, REGISTRE SU RESPUESTA EN LA TABLA SIGUIENTE)**

P33. ¿Cuándo terminó de pagar el crédito? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA, REGISTRE SU RESPUESTA EN LA TABLA SIGUIENTE)**

	P31.	P32.	P33	
			a. Fecha	b. No he terminado de pagarlo
a. Para mejora	1	\$		1
b. Para adquisición del predio	2			
c. Para compra de animales	3			
d. Otro ¿cuál?				

P34. ¿Adquirió algún crédito con otra Institución? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

1. Sí	CONTINUE	2. No	PASE P38.
-------	----------	-------	-----------

P35. ¿De qué tipo o con qué finalidad? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA MÚLTIPLE)**

- P36. ¿Por cuánto dinero? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**
- P37. ¿Cuándo terminó de pagar el crédito? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

	P35.	P36.	P37	
			a. Fecha	b. No he terminado de pagarlo
a. Para mejora	1	\$		1
b. Para adquisición del predio	2			
c. Para compra de animales	3			
d. Otro ¿cuál?				

- P38. ¿Qué uso le daba a la tierra? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Agricultura	1
b. Ganadería	2
c. Vivienda	3
d. Otro ¿cuál?	

- P39. ¿Vivía usted en el predio o parcela de forma permanente? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

1. Sí	PASE A P41	2. No	CONTINUE
-------	------------	-------	----------

- P40. ¿En dónde vivía? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA MÚLTIPLE)** _____
- _____

- P41. Antes de la restitución ¿Tenía algún documento que acreditara la propiedad del predio o parcela? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Sí	1	CONTINUE	b. No	2	Pase a P43
-------	---	----------	-------	---	------------

- P42. **(MOSTRAR TARJETA P42)** ¿Cuál? **(INDUCIDA, RESPUESTA ÚNICA)**

a. Escritura sin registrar	1
b. Escritura registrada en la ORIP	2
c. Resolución de adjudicación sin registrar	3
d. Resolución de adjudicación registrada en la ORIP	4
e. Documento privado firmado por las partes sin autenticar	5
f. Documento privado firmado por las partes autenticado en notaría	6
g. Otro ¿cuál?	

- P43. **(MOSTRAR TARJETA P43 CONCEPTO):** El abandono forzado es la situación en la cual una persona se ve obligada a dejar sus tierras para proteger su integridad y la de su familia, razón por la cual se ve impedido para usar o explotar su predio.
- ¿En algún momento abandonó su predio? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA ÚNICA)**

a. Sí	1	CONTINUE	b. No	2	PASE A P52
-------	---	----------	-------	---	------------

- P44. ¿Cuándo? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**
- _____

- P45. ¿Debido al abandono, perdió alguno de estos bienes? **(INDUCIDA,RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Muebles y enseres domésticos	1
b. Animales	2
c. Automóviles y/o motocicletas	3
d. Cultivos	4
e. Otro ¿cuál?	

P46. **(MOSTRAR TARJETA P46)** Después del desplazamiento, usted. **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Siguió viviendo con el cónyuge del momento	1
b. Se separó de su cónyuge	2
c. Estableció otra relación	3
d. Estableció una relación, no tenía una en ese momento	4

P47. **(MOSTRAR TARJETA P47)**¿Cuál fue el motivo por el cual abandonó su predio? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Miedo por las condiciones de violencia	1
b. Amenazas directas	2
c. Acciones armadas en el municipio	3
d. Acciones directas contra usted o su familia	4
e. Deudas	5
f. Otro ¿Cuál?	

P48. Usted abandonó su predio: **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. De forma permanente, nunca volvió a usarlo	1	Pase a la pregunta P52	b. De forma temporal, volvió a usarlo	2	CONTINUE
-----------------------------------------------	---	------------------------	---------------------------------------	---	----------

P49. ¿Cuándo volvió a usarlo por primera vez después del abandono? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Durante el primer año después del abandono	1
b. Después del primer año	2
c. Después de cinco años	3
d. Después de diez años	4

P50. ¿En qué volvió a usar el predio? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Agricultura	1
b. Ganadería	2
c. Vivienda	3
d. Otro ¿Cuál?	

P51. ¿Cuántos meses promedio al año uso el predio? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Menos de un mes	1
b. Entre uno y tres meses	2
c. Entre cuatro y siete meses	3
d. Todo el año	4

(MOSTRAR TARJETA P52 CONCEPTO) El despojo de tierras es una acción que emplean los grupos armados, sus representantes o, incluso, personas oportunistas para lograr que sus legítimos propietarios, poseedores u ocupantes los vendan, entreguen o desocupen, aprovechando que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

P52. **(MOSTRAR TARJETA P52 - ACTORES)**¿Alguno de estos actores armados /personas lo despojó de su predio? **(INDUCIDA, RESPUESTA MÚLTIPLE)**

P53. ¿Cuándo?

	P52.	P53. Años
a. Guerrilla	1	

b. Paramilitares	2	
c. Ejército	3	
d. Otra agencia del Estado	4	
e. Empresario, Empresa privada	5	
f. Otro, ¿Cuál?		
g. Ninguno	97	

P54. ¿Vendió su predio? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. SI	1	Continúe	b. No	2	Pase a la pregunta P64
-------	---	----------	-------	---	------------------------

P55. ¿Cuándo? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)** Año _____

P56. **(MOSTRAR TARJETA P56)**¿Por qué vendió su predio? **(INDUCIDA,RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Miedo por las condiciones de violencia	1
b. Amenazas directas	2
c. Acciones armadas en el municipio	3
d. Acciones directas contra usted o su familia	4
e. Deudas	5
f. Otro ¿Cuál?	

P57. **(MOSTRAR TARJETA P57)** ¿A quién le vendió? **(RESPUESTA ÚNICA)**

a. Guerrilla	1
b. Paramilitares	2
c. Ejército	3
d. INCORA / INCODER	4
e. Empresario / Empresa privada	5
f. Familiar	6
g. Otro campesino/habitante de la región	7
h. Intermediario	8
i. Desconocido	9
j. Otro ¿cuál?	

P58. ¿Cómo se registró la venta? **(MOSTRAR TARJETA P58 - INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Acuerdo de palabra sin testigos	1
b. Acuerdo de palabra con testigos	2
c. Acuerdo escrito sin autenticación	3
d. Acuerdo escrito autenticado ante notaría	4
e. Escritura sin registro	5
f. Escritura con registro	6

P59. ¿Por cuánto dinero lo vendió? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)** \$ _____

P60. ¿Qué forma de pago acordó? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA MÚLTIPLE)** _____

P61. ¿Le pagaron ya la totalidad de lo acordado? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. SI	1	Continue	b. No	2	Pase a la pregunta P63
-------	---	----------	-------	---	------------------------

P62. ¿Cuándo? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA ÚNICA)** Año _____ Pase a Pregunta P64.

P63. ¿Qué le deben? **encuestador registrar según mención del entrevistado (ESPONTÁNEA,RESPUESTA MULTIPLE)**

P64. ¿Con qué servicios públicos contaba en su predio o parcela? **(INDUCIDA,RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Agua	1
b. Luz	2
c. Alcantarillado	3
d. Ninguno	97

P65. ¿Contaba su predio con distrito / minidistrito de riego o reservorio de agua? **(INDUCIDA,RESPUESTA MÚLTIPLE ENTRE A Y C)**

a. Distrito de riego	1
b. Minidistrito de riego	2
c. Reservorio de agua	3
d. Ninguno	97

FALLO / RESTITUCIÓN JURÍDICA

P66. ¿Con respecto a su predio usted / el restituido era: **(INDUCIDA, RESPUESTA ÚNICA)**

a. Ocupante de baldío	1
b. Poseedor	2
c. Propietario	3

P67. ¿Cómo supo que había un proceso de restitución en curso? **(ESPONTÁNEA, RESPUESTA MÚLTIPLE)**

Televisión	1
Prensa	2
Radio	3
Vecinos	4
Familiares	5
URT	6
Otro ¿Cuál?	

P68. ¿De quién fue la iniciativa para entrar en el proceso de restitución? **(MOSTRAR TARJETA P68, INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Iniciativa propia	1
b. Iniciativa de un familiar (beneficiario de su mismo predio)	2
c. Iniciativa de algún familiar o vecino	3
d. Iniciativa de la URT	4
e. Iniciativa de organización campesina	5
f. Otro ¿Cuál?	

P69. ¿Cuándo hizo la solicitud de restitución? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

Año:		Mes:		Día:	
No recuerda	1	No recuerda	2	No recuerda	3

P70. **(MOSTRAR TARJETA P70)** ¿Quién lo asesoró en el proceso de restitución? **(INDUCIDA,RESPUESTA MÚLTIPLE ENTRE A Y H)**

a. Familiar	1
b. Amigo	2
c. Abogado particular	3
d. URT	4
e. Organización Campesina	5
f. Organización de Víctimas	6
g. Abogado de la Defensoría del Pueblo	7
h. Otro, ¿Cuál?	
i. Nadie	8

P71. ¿Ha sido notificado del fallo de la sentencia? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. SI	1	Continúe	b. No	2	Pase a la pregunta P73
-------	---	----------	-------	---	------------------------

P72. ¿Cuándo le fue notificado el fallo de la sentencia? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

Año:	Mes:		Día:		
No recuerda	1	No recuerda	2	No recuerda	3

P73. ¿Tuvo inconvenientes en el proceso? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. SI	1	Continúe	b. No	2	Pase a la Pregunta 75
-------	---	----------	-------	---	-----------------------

P74. ¿Cuáles? _____

P75. Un opositor en el proceso de restitución de tierras es quien estaba en poder de la tierra cuando usted solicitó la restitución y se opuso a sus pretensiones. En su caso ¿Hubo opositor(es)?

a. Sí	1	b. No	2	c. No sabe	99
-------	---	-------	---	------------	----

P76. ¿El fallo de la Sentencia ordenó. **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Restitución del inmueble despojado	1	Pase a pregunta 77
b. Restitución por un predio equivalente	2	Pase a pregunta 77
c. Compensación económica	3	Pase a pregunta 101

P77. ¿Cómo se formalizó la propiedad del mismo? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Inscripción en el registro (propietario)	1
b. Declaración de pertenencia (poseedor)	2
c. Formalización (ocupante)	3
d. No sabe	4

P78. ¿El predio restituido está inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos?

(ESPONTÁNEA, RESPUESTA ÚNICA)

a. Sí	1	b. No	2	c. No sabe	99
-------	---	-------	---	------------	----

P79. ¿Quiénes fueron inscritos como dueños del predio? **(INDUCIDA, RESPUESTA ÚNICA)**

a. El restituido (a)	1
b. El restituido (a) y compañero/a permanente al momento del abandono/venta/despojo, que es el mismo actual	2
c. El restituido (a) y compañero/a permanente actual, que es distinto al del momento de abandono/despojo/venta	3
d. No sabe	99

POSTFALLO / RESTITUCIÓN MATERIAL

P80. ¿Volió a hacer uso del predio que le fue restituido? **(INDUCIDA, RESPUESTA ÚNICA)**

1. Sí	CONTINUE	2. NO	PASE A P82	3. YA LO VENÍA USANDO	CONTINUE
-------	----------	-------	------------	-----------------------	----------

P81. Si volió a hacer uso o ya lo venía usando ¿en qué lo hacía? **(INDUCIDA, RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Agricultura	1
b. Ganadería	2
c. Vivienda	3
e. Otro ¿Cuál?	

INSTRUCCIÓN: ENCUESTADOR SI LA PERSONA RESPONDIO EN P80 LA OPCION (1) SI, O LA OPCION (3) YA LO VENIA USANDO Y LUEGO RESPONDIO P81 PASE A P85.

P82. ¿Espera volver a usarlo? (**ESPONTÁNEA, RESPUESTA ÚNICA**)

Sí	1	No	2
----	---	----	---

P83. ¿Por qué razón ? _____

INSTRUCCIÓN: ENCUESTADOR SI LA PERSONA RESPONDIO EN P82 LA OPCION (1) SI, CONTINUE EN P84; SI LA PERSONA RESPONDIO LA OPCION (2) NO, PASE A P87

P84. ¿En qué espera volver a usarlo? (**INDUCIDA,RESPUESTA MÚLTIPLE**)

a. Agricultura	1
b. Ganadería	2
c. Vivienda	3
e. Otro ¿Cuál?	

P85. ¿Hubo un acto de restitución material en su predio? (**ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA**)

a. Sí	1	Continúe.	b. No	Pase p91.
-------	---	-----------	-------	-----------

P86. ¿Qué instituciones estuvieron presente durante el acto de devolución del predio? (**INDUCIDA,RESPUESTA MÚLTIPLE**)

a. Policía	1
b. Cura/parroquia	2
c. Alcalde	3
d. Personero/a municipal	4
e. Fiscalía	5
f. URT	6
g. Organización campesina	7
h. Otro ¿cuál?	

P87. ¿Hay alguna actividad productiva en su predio en este momento? (**INDUCIDA,RESPUESTA MÚLTIPLE ENTRE A Y D**)

a. Agricultura/pancoger	1
b. Ganadería	2
c. Proyecto agroindustrial	3
d. No hay actividad	4
e. Otro ¿cuál?	

P88. ¿Quién ocupa el predio en este momento? (**ESPONTÁNEA,MULTIPLE RESPUESTA ÚNICA**)

a. Yo	1
b. Mi Familia	2
c. Arrendatario	3
d. Trabajador	4
e. Otro ¿cuál?	

P89. Los fallos de restitución pueden contemplar medidas para que las deudas de los restituidos (préstamos con INCORA, INCODER, Caja Agraria u otras entidades, impuesto predial, servicios públicos entre otros), sean perdonadas de forma parcial o total. ¿Sabe usted si el fallo estableció algún mecanismo de alivio / exoneración de esas deudas? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Sí	1	Continúe	b. No	2	Pase a P91
-------	---	----------	-------	---	------------

P90. ¿Cuál?

P91. Con la restitución ¿recibió apoyo mediante proyecto productivo? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

1. Sí	1	Continúe	2. No	2	Pase P95.
-------	---	----------	-------	---	-----------

P92. ¿Por qué monto? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)** \$

P93. ¿En qué consiste el proyecto productivo que va a desarrollar en el predio? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA MÚLTIPLE)**

P94. **(MOSTRAR TARJETA P94)** ¿Qué tan avanzado va el proyecto en su predio? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

No ha iniciado	Muy poco avanzado	Poco avanzado	Avanzado	Muy avanzado	Terminado
1	2	3	4	5	6

P95. ¿Qué planes tiene con el predio? **(INDUCIDO,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Trabajarlo personalmente	1
b. Que lo trabaje mi familia	2
c. Arrendarlo	3
d. Venderlo	4
e. Otro ¿Cuál?	

P96. Después de que inició el proceso de restitución ¿se han iniciado obras públicas en alguna de las siguientes categorías? **(INDUCIDO,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Escuelas	1
b. Carreteras	2
c. Casas	3
d. Alumbrado público	4
e. Energía domiciliaria	5
f. Agua potable	6
g. Acueducto	7
h. Alcantarillado	8
i. No sabe	99
j. Ninguna	97

P97. **(MOSTRAR TARJETA P97)** ¿Después del desplazamiento, cuánto tiempo pasó antes de que llegaran a hablarle sobre el Programa de Restitución? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Menos de un año	Entre uno y cinco años	Entre cinco y diez años	Más de diez años
1	2	3	4

P98. ¿Sabe usted cuáles son sus derechos, en el marco de la restitución? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA ÚNICA)**

a. Si	1	Continúe	b. No	2	Pase p100.
-------	---	----------	-------	---	------------

P99. ¿Por favor mencionar cuáles?

P100. **(MOSTRAR TARJETA P100)** ¿Qué tan importante considera usted que es el proceso de restitución? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

No tiene importancia	Tiene poca importancia	Es algo importante	Es importante	Es muy importante
1	2	3	4	5

P101. **(MOSTRAR TARJETA 101)** ¿Puede calificar las siguientes características de la Unidad de Restitución de Tierras? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA POR CARACTERÍSTICA)**

Características	Muy poco	Poco	Algo más que poco	Mucho	Ninguno
Interés en su caso	1	2	3	4	97
Amabilidad (grado)	1	2	3	4	97
Eficacia, capacidad para actuar (grado)	1	2	3	4	97
Rapidez en los procedimientos (grado)	1	2	3	4	97
Honestidad (grado)	1	2	3	4	97

P102. **(MOSTRAR TARJETA 102)** ¿Qué tanto confía en la URT? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Nada	Muy poco	Poco	Algo más que poco	Mucho
1	2	3	4	5

P103. **(MOSTRAR TARJETA P103)** ¿Cómo evalúa usted otras instituciones relacionadas con el proceso de restitución, donde 1 es muy mal y 5 es muy bien? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA POR INSTITUCIÓN)**

Instituciones	Muy mal	2	3	4	Muy bien
a. Alcaldía municipal	1	2	3	4	5
b. Policía	1	2	3	4	5
c. Personería	1	2	3	4	5
d. Concejo Municipal	1	2	3	4	5
e. Comité Municipal de Justicia Transicional	1	2	3	4	5
f. Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	1	2	3	4	5
g. INCODER	1	2	3	4	5
h. Juzgado de restitución de tierras	1	2	3	4	5
i. Notaría	1	2	3	4	5

P104. **(MOSTRAR TARJETA P104)** Por favor, califique su grado de acuerdo con las siguientes frases **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA POR FRASE)**

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Más o menos de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
La restitución es un derecho.	1	2	3	4	5
El programa de restitución de tierras logrará el objetivo de restituir a las víctimas de despojo y/o abandono en el país.	1	2	3	4	5

P105. **(MOSTRAR TARJETA P105)** A su juicio, el proceso de restitución es **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Muy lento	Lento	Aceptable	Rápido	Muy rápido
1	2	3	4	5

P106. **(MOSTRAR TARJETA P106)** A su juicio, el proceso de restitución es **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Muy complicado	Complicado	Aceptable	Comprensible	Muy comprensible
1	2	3	4	5

P107. **(MOSTRAR TARJETA P107)** A su juicio, el apoyo institucional que usted ha recibido durante el proceso de restitución es. **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Muy poco	Poco	Algo más que poco	Mucho	Ninguno
1	2	3	4	97

P108. ¿En qué cree usted que deben mejorar las oficinas de la Unidad de Restitución de Tierras para mejorar su atención? **(INDUCIDA, RESPUESTA MÚLTIPLE)**

a. Más interés	1
b. Más amabilidad	2
c. Más capacidad de actuar	3
d. Más rapidez	4
e. Más honestidad	5
f. Menos trámites	6
g. Más funcionarios	7

P109. **(MOSTRAR TARJETA P109)** ¿Cree usted que el programa de restitución repara lo sucedido?. **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

No repara lo sucedido	Repara muy poco lo sucedido	Repara poco lo sucedido	Repara algo más que poco lo sucedido	Repara totalmente lo sucedido
1	2	3	4	5

P110. **(MOSTRAR TARJETA P110)** En comparación con su situación anterior al abandono/despojo, ¿la restitución de su predio mejoró su vida? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Nada	Muy poco	Poco	Algo más que poco	Totalmente
1	2	3	4	5

P111. ¿Por qué razón? **(Leer respuesta de P110)**

P112. En el próximo año usted espera que los ingresos de su familia. **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Empeoren	Sigan igual	Mejoren
1	2	3

P113. **(MOSTRAR TARJETA P113)** ¿Qué tan probable considera usted que los habitantes de su región vuelvan a perder sus predios por efecto de la violencia? **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Muy probable	Probable	Improbable	Muy improbable
1	2	3	4

P114. **(MOSTRAR TARJETA P114)** Usted piensa que el programa de Restitución de Tierras. **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

Se fortalecerá	Se mantendrá igual	Se irá volviendo cada vez más pequeño	Desaparecerá
1	2	3	4

P115. **(MOSTRAR TARJETA P115)** Usted piensa que los proyectos productivos que brinda el proceso de restitución. **(INDUCIDA,RESPUESTA ÚNICA)**

No se ajustan en nada a sus necesidades	Se ajustan poco a sus necesidades	Se ajustan a sus necesidades	Superan sus necesidades
1	2	3	4

P116. ¿Por qué? **(leer respuesta de P115).**

P117. En caso que no se ajusten en nada o en poco a sus necesidades, ¿Cuáles cree usted que deben ser los proyectos productivos que se deben dar en el programa de restitución? **(ESPONTÁNEA,RESPUESTA MÚLTIPLE)**

P118. En los próximos diez años ¿Espera usted que su región?

(ESPONTÁNEA, RESPUESTA MÚLTIPLE ENTRE A Y D)

a. Se torne más próspera	1
b. Se torne más violenta	2
c. Se torne más pacífica	3
d. Se torne más pobre	4
e. Siga igual	5

Sr(a) **[INDIQUE EL NOMBRE DEL ENTREVISTADO]** esto ha sido todo, en nombre del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, le doy muchas gracias por su amabilidad y por el tiempo valioso que ha dedicado a contestar estas preguntas. Que tenga usted un buen día.”